

Presentación

"O el Estado Costarricense adopta, de manera impostergable, un modelo de desarrollo, o condenará a las y los habitantes a la postración".

Defensoría de los Habitantes de la República, 2005

Nos corresponde cumplir con nuestro deber de informar sobre el trabajo realizado durante el reciente ejercicio anual de labores de la Defensoría de los Habitantes de la República, conforme lo dispone el artículo 11 de la Constitución Política en relación con los artículos 2 y 15 de la Ley n.º 7319.

Una particularidad reviste este informe y es que su presentación ante la Asamblea Legislativa coincide con el cumplimiento de un cuatrienio más de vida de esta joven Institución que se nutre día a día del pensamiento y la acción de tantas funcionarias y funcionarios y el respaldo y confianza de las y los habitantes que le han dado significación concreta a la misión que ha sido establecida por el legislador.

La concurrencia de ambos momentos temporales nos ha retado a generar un esfuerzo adicional en clave histórica: intentaremos realizar un análisis retrospectivo desde junio de 2001 hasta junio de 2005, lo que no significa relegar el examen concreto del periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2004 y el 30 de abril de 2005. Se trata, a la sazón, de una exploración integral concebida a partir de temas relevantes de la agenda nacional.

Hace dos años, a propósito del cumplimiento de la primera década de labores de la Defensoría de los Habitantes, afirmamos que nuestras acciones habían logrado incidir en la forma como se ejercía el poder, por lo que se confirmaba un posicionamiento institucional caracterizado por la confianza de las y los habitantes y el respeto de las instituciones.

Hoy revalidamos los alcances de esta tesis pues a partir de la medida en el análisis de nuestra labor consideramos que hemos abierto brecha en varios sentidos; uno de ellos cardinal porque permea a los demás: exhortar para que en el proceso de adopción de políticas públicas prime siempre, sin excepción alguna, el ser humano y sus derechos consustanciales, lo cual no es otra cosa que tenerle como causa y fin de las instituciones de nuestro régimen republicano. Y esto es de especial importancia en momentos en que Costa Rica atraviesa por una espinosa coyuntura histórica en todos los órdenes de la vida nacional.

Al culminar el presente cuatrienio hemos ampliado la perspectiva sobre la dimensión real de la problemática por la que marcha la Nación desde hace ya varios años, más exactamente desde que el *modelo de desarrollo* implantado aproximadamente medio siglo atrás y que por varios decenios edificó con éxito un *Estado Social de Derecho*, se agotaba y la acción del Estado dejaba atrás su papel como garante del *bien común* y no el de unos pocos.

Empero, ha sido en los últimos años cuando se ha advertido un clima de mayor tensión social a partir del debilitamiento del Estado Social de Derecho; del estancamiento de la pobreza y del ensanchamiento de la brecha social; de la falta de transparencia y del incremento en los casos de corrupción con la consecuente pérdida de credibilidad en el sistema institucional; en fin, de la incapacidad del sistema político para articular las demandas de la población. Ello se ha manifestado más recientemente, y con mayor fuerza, a partir de la eventual ratificación en la

Asamblea Legislativa de un Tratado de Libre Comercio suscrito por el Poder Ejecutivo; y la discusión parlamentaria de un proyecto de Ley de “Pacto” Fiscal.

La Defensoría de los Habitantes estima que estos dos últimos proyectos demandan una amplia y reposada discusión nacional porque, de llegar a ser aprobados, repercutirían indudablemente durante un lapso prolongado de la historia nacional; y si propugnamos por una democracia participativa consideramos que las y los habitantes deben pronunciarse y sus criterios ser escuchados por los tomadores de decisiones, que al fin y al cabo están obligados a atender a quienes hicieron posible que hoy ocupen un cargo.

De igual forma, advertimos que quienes apuestan por ambos proyectos como lo óptimo para alcanzar las aspiraciones de un *desarrollo* nacional, han convertido en un fin lo que en realidad es un medio. De llegar a aprobarse ambas iniciativas, éstas deben ser consideradas como el medio a través del cual se alcance el bien común y no el de unos pocos. Ambas, además, deben reparar en las consecuencias que tendrían en aquellos a quienes la sociedad y la autoridad de turno relegan en muchas oportunidades: ese segmento poblacional de más del 20% que subsiste en condiciones de pobreza o de extrema pobreza; o para decirlo sin ambages, en condiciones de miseria. Por ello se impone la necesidad de adoptar medidas complementarias para mitigar los efectos perjudiciales que podrían tener en ese segmento poblacional

Justamente asistimos a un momento histórico en el que no se visualiza una dirigencia firme y con rumbo definido y mucho menos un *proyecto de nación*. El *modelo de desarrollo* hace muchos años agotado aún no ha sido sustituido por uno que responda al *bien común*. En su lugar, se han venido adoptando decisiones cortoplacistas, clientelistas, electoreras y nocivas para la mayoría de la población, que no hacen más que confirmar la existencia de políticas excluyentes que sin duda favorecen a un sector preciso: aquel que tiene el poder de incidir porque cuenta con la fortuna de ocupar un escalafón en el estamento social, económico o político que le es atractivo a la clase gobernante.

Las políticas que en el curso de varios años han sido adoptadas apuntaban desde hace mucho tiempo hacia una clara polarización social y una profundización de los contrastes. Hoy, ello se concretiza y se ensancha de manera preocupante. Si bien las cifras macroeconómicas –que tanto preocupan a un obtuso sector de la economía que se niega a reconocer el desarrollo como multidimensional– son favorables en tanto afirman un relativo crecimiento de la riqueza nacional, ésta no se encuentra equitativamente distribuida.

Frente a un sector cada día más privilegiado, nos encontramos con más del 20% de la población que vive en condiciones de pobreza o de extrema pobreza –miseria, afirmamos líneas atrás–, y una clase media vulnerada con tendencia a desaparecer o al menos a debilitarse aún más.

En este contexto, no se muestra una verdadera preocupación por combatir la pobreza y, como en muchas otras cuestiones, se divorcian el discurso y la acción. Más que combatir la pobreza, la Administración ha mostrado una alarmante pobreza en su combate.

Constituyendo la Dirección de Desarrollo Social (DESAF) la entidad encargada de administrar el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) orientado a la superación de la pobreza y la exclusión social, la Defensoría de los Habitantes examinó el impacto real que ha tenido en el cumplimiento de tan altos fines. El resultado del estudio no ha podido ser más inquietante. No sólo se constataron una serie de deficiencias estructurales y operativas en relación con la gestión de la entidad sino que una importante cantidad de los recursos no es

utilizada en combatir la pobreza sino en gastos operativos de instituciones públicas que no guardan relación alguna con el objetivo esencial. Además, comprobamos un acelerado e inconstitucional recorte presupuestario a dicho patrimonio, particularmente desde el año 2003.

Al mismo tiempo, existe un inconveniente sometimiento de los jefes de DESAF respecto de los dictados del Poder Ejecutivo lo cual ha conducido a una desmedida complacencia con los recortes presupuestarios indicados y con innumerables deficiencias operativas que impiden a DESAF realizar una adecuada gestión y asegurar que los recursos sean empleados en la finalidad que la ley establece.

Por ello, resulta molesta y ofensiva la burlesca frase tantas veces empleada de que frente a la carencia de recursos económicos es imposible el cumplimiento de algunos derechos fundamentales como si se trataran de un servicio público en relación con el cual el Estado tiene la facultad de brindarlo mas no la obligación. En este sentido, encontramos que ha sido el mismo Estado, el que por naturaleza debe propiciar el bien común, quien irónicamente vulnera y contradice la doctrina del reconocimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales que a su vez son condición para el ejercicio en igualdad y libertad de otros derechos.

Negar el destino de los recursos para combatir la pobreza se ha traducido en una serie de consecuencias en diversas esferas: en el acceso a la vivienda -tal es el caso del reciente recorte presupuestario en materia de bonos-; en el acceso a la educación, a la salud, al empleo, a la posibilidad de movilidad social, y otras relacionadas con la calidad de vida de las y los habitantes. Y esto no hace más que propiciar un sistema basado en la exclusión social en el que además la reducción del déficit fiscal y el lucro, este último al amparo de la acción u omisión del Estado, han sustituido a la persona humana como eje de las políticas públicas.

Por ello se niegan recursos que tienen destinos específicos establecidos por el legislador. Tal es el caso de la negativa de otorgar pensiones del régimen no contributivo desde 2002, y de los adultos mayores en donde persiste el déficit financiero para atender las necesidades de los hogares.

Los adultos mayores representan una población de 16 por cada 100 menores y para el año 2020 se espera que sean 32 por cada 100; es decir, que en 15 años se duplicará la población. Si bien un nuevo paradigma desde la perspectiva jurídica se ha implantado en procura de garantizarles derechos fundamentales, en la práctica la exclusión, discriminación, violencia y violación a sus derechos continúan.

Desigualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales, inequidad, marginalidad por razón de pobreza, restricciones a su permanencia en los regímenes de seguridad social, niveles de desprotección por falta de oportunidades laborales y desarrollo, son sólo algunas de las inconsistencias entre el discurso y la acción. Éstas evidencian la ausencia de un enfoque integrador que sea plasmado por medio de la adopción de políticas públicas específicas que logren responder a las necesidades de este importante sector de la población.

Por otra parte, la educación, derecho humano fundamental y a la vez instrumento óptimo para el desarrollo y el progreso de las personas, ha dado muestras de que su acceso no es equitativo y propicia la exclusión social. La educación no es un servicio público; es un derecho humano fundamental que se debe garantizar con hechos y no postergar con dilaciones o evasivas. Por ello, aún no logramos comprender el propósito, hoy frustrado, de liquidar paulatinamente el Programa de Nuevas Oportunidades Educativas que tantos beneficios podría traer a la adolescencia nacional.

La educación, que además responde a un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria –en los términos del artículo 77 de la Constitución Política–, no está organizada, por el contrario, para facilitar el acceso de los bachilleres a la universidad. Una simple mirada al calendario de las pruebas nacionales confirma la hipótesis. Las escuelas unidocentes muestran una distribución inequitativa de estudiantes y de docentes en las zonas rurales donde además se mantiene una preocupante tasa de deserción. Además, se siguen estableciendo cuotas voluntarias coincidentes con el proceso de matrícula, que podrían interpretarse como condicionantes de ésta.

En el ámbito de la salud de la población, hemos verificado que, a la fecha, no existe forma de garantizar la bioequivalencia de los medicamentos genéricos porque no se ha emitido el correspondiente reglamento. Ante un retraso de cuatro años en este sentido, la Defensoría de los Habitantes planteó una Acción de Inconstitucionalidad en la cual la Procuraduría General de la República coincidió con nuestros argumentos.

En Costa Rica tenemos, pues, salud de primera calidad y salud de segunda calidad: aquélla, la de quienes tienen capacidad para adquirir los medicamentos originales; ésta, la de quienes se deben conformar con los medicamentos genéricos que les brinda la Caja en las condiciones antedichas.

En el ámbito laboral se siguen presentando desigualdades en el acceso al trabajo en razón del género; salarios desiguales e injustas jornadas que se desean legalizar al amparo de un proyecto de *“flexibilización laboral”* impulsado por el Ejecutivo.

A las mujeres se les despiden por encontrarse en estado de embarazo o de lactancia; sus trabajos son más inestables y su participación en el mercado laboral es menor. Además, se promulga legislación para ambos géneros, sin distinción alguna, que resulta violatoria porque no reconoce las desigualdades.

Por otra parte, los intereses de consumidores y usuarios han sido relegados del proceso de adopción de políticas públicas. Así por ejemplo, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos decidió, de oficio, suprimir los subsidios a las tarifas por concepto de servicio de agua potable en las zonas rurales, considerando, única y exclusivamente, criterios de orden técnico al estimar que la fijación de tarifas subsidiadas es una distorsión. El bienestar de la población, en especial aquella que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, sustituido por la técnica...

Otro caso representativo de la relegación de consumidores y usuarios es el precio del arroz cuya alza siempre se refleja en el bolsillo de éstos pero cuando se rebaja se trata de reflejarlo en el de importadores e industriales.

Hoy la desigualdad se ha incrementado y también la desintegración social; han disminuido los comportamientos solidarios fomentándose las conductas individualistas y egoístas; y la exclusión y la discriminación se han intensificado convirtiéndose peligrosamente en una constante que puede llegar a tornarse en detonante de la frágil estabilidad del sistema si no se adoptan decisiones que reviertan de inmediato el estado de cosas.

Debido a la ausencia de compromiso, de pensamiento y de una línea de acción clara y definida, no se logran realizar reformas estructurales, reformas de fondo, reformas sustanciales que aborden desde su misma raíz las causas de la pobreza. Actualmente no se tiene ni la voluntad ni la capacidad para hacerlo y lejos de mantener vivo el compromiso asumido en fechas no muy distantes, se ha optado por postergar cualquier acción trascendente. En esta coyuntura particular, lejos de fomentarse las alianzas entre los diversos sectores para encontrar

soluciones, la tendencia es la defensa, a ultranza, de intereses sectoriales en demérito de lo nacional.

Como las reformas no ocurren, continúa aumentando la desigualdad y la pobreza sigue estancada; la inequidad predomina y, paralela a ésta, la inquietante forma como se escatiman recursos para atender los programas sociales. No obstante, por otro lado se dilapidan en odiosos privilegios de una minoría. Esto evidencia una traición a las promesas ofrecidas y una falsedad en las abundantes palabras pronunciadas.

Un retrato de la vivencia social refleja como punto neurálgico que no existe una política social definida de combate a la pobreza y de distribución del ingreso, de lo cual se desprende un evidente y grave estado de violencia estructural, quizá la más grave de las violencias porque se trata de la violencia encubierta. Es la violencia que se origina en el propio sistema social que no ofrece a sus miembros igualdad de oportunidades, de modo que acepta, conciente, un acceso diferenciado a los escasos beneficios del sistema y una consiguiente distribución desigual de los recursos también exiguos.

Es dable presumir, en este sentido, que en tanto la Administración persista en declinar el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, entre otros motivos para estar en gracia con grupos que no necesariamente representan el interés nacional; y además mantenga una ofensiva distribución de la riqueza; la situación se radicalizará y la participación de las y los habitantes en el proceso de toma de decisiones continuará siendo restringida.

Y es que las y los habitantes, sentimos, no se identifican con el sistema; muestran temores, desesperanza, incertidumbres, desconfianza e indiferencia, esta última quizá la peor de las respuestas.

En efecto, la Defensoría de los Habitantes estima que las y los habitantes desde hace mucho tiempo no se sienten integrados e identificados con un *proyecto de nación* porque éste no existe y los espacios de participación ciudadana no son fortalecidos porque a las autoridades no les interesa vincularse con el pensamiento ciudadano. No en vano debimos recurrir, con éxito, a la Sala Constitucional porque no se promulgaba la normativa relacionada con el *referéndum*, un útil instrumento que promueve dicha participación.

En el ámbito del control vertical y horizontal, notamos la molestia y el disgusto de algunos funcionarios cuando se les solicita rendir cuentas de la administración y destino de los recursos del Estado, e incluso realizan intentos, sin la menor timidez y con la mayor irresponsabilidad, de evadir la fiscalización de investigaciones al pretender trasladarlas al otro lado de nuestras fronteras. Por ello, tal y como lo ha venido proponiendo la Defensoría de los Habitantes desde su creación, la transparencia y la rendición de cuentas se imponen como ejes transversales para lograr un buen gobierno en correspondencia con los derechos e intereses de las y los habitantes.

Así las cosas, ante las recurrentes contradicciones del Ejecutivo y la incapacidad del Legislativo para construir soluciones colectivas a los problemas nacionales, no se sabe con certeza hacia dónde se enrumba el país. El Estado, en fin, ha perdido su norte y se torna incapaz de articular respuestas satisfactorias a los retos que demanda la sociedad en una situación como la actual.

De manera paralela, concurrimos a una progresiva crisis de credibilidad en el sistema institucional que aumentó ante las recientes denuncias de una posible participación de ciertos actores políticos en algunos hechos censurables que guardan relación con el asalto de instituciones sociales emblemáticas para la nacionalidad costarricense.

Tales elementos evidencian una profunda crisis estructural de nuestro sistema institucional y una honda crisis de identidad nacional. Evidencian un camino equivocado; un camino por el que no se debe continuar transitando si queremos rescatar un punto de equilibrio que tenga como fuente y culminación el ser humano.

Norberto Bobbio define la crisis como “... *un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta y no esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones dentro del sistema...*”

La Defensoría de los Habitantes estima que el sistema ha experimentado una progresiva ruptura en su funcionamiento que ha ocasionado reacciones violentas y extra institucionales de modo que las interacciones en el sistema han adoptado formas ajenas a la tradición nacional.

Dado que la Administración ha mostrado una censurable incapacidad de administrar la cosa pública la crisis se plantea como una crisis de *governabilidad*. Con Bobbio, ésta puede analizarse desde dos perspectivas: por un lado, como sinónimo de la incapacidad de los partidos políticos de integrar coaliciones en el ámbito parlamentario para alcanzar acuerdos; y por otro, como incapacidad de solventar los conflictos sociales, más allá de lo estrictamente legislativo.

Creemos que tal es una impresión bastante exacta de la actual realidad nacional. El quid se encuentra en saber interpretar las crisis con perspectiva de Estado y transformarlas en momentos propicios para redefinir acciones y avanzar hacia una sociedad inclusiva, una sociedad integradora de las diferencias y propulsora del desarrollo humano.

Consideramos que el punto de partida para el logro de ese objetivo es conseguir que la transparencia, la rendición de cuentas y la garantía de acceso a la información administrativa se impongan, por fin, como deberes de ineludible acatamiento de las y los funcionarios públicos, tal y como lo señala la reciente reforma al artículo 11 de la Constitución Política.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes ha impulsado la Red de Transparencia Institucional como un instrumento al servicio de las y los habitantes para conocer, por medio de *Internet*, información relacionada con la administración de recursos públicos.

Los recursos públicos destinados a combatir la pobreza deben redireccionarse para lograr ese objetivo y, de esta forma, el ser humano convertirse, de nuevo, en el actor central de la política social. Esto conlleva, ineludiblemente, a la redefinición de la política económica

En suma, es hora de apostar por un *modelo de desarrollo* y no por un “*desarrollo*” sin modelo. Si no se adopta, de manera impostergable, el Estado Costarricense condenará a las y los habitantes a la postración. Costa Rica no sólo lo requiere; lo merece.

San José, 1 de junio de 2005.

José Manuel Echandi Meza
Defensor de los Habitantes

Max Alberto Esquivel Faerron
Defensor Adjunto de los Habitantes

Introducción

El Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes de la República, correspondiente al período 2004-2005 se presenta tomando como eje transversal la ausencia de una política pública social que logre construir soluciones colectivas a los problemas de violencia estructural que afectan a un gran sector de la población. Hemos llegado a la conclusión de que tal carencia incide negativamente en el efectivo diseño de un modelo de desarrollo que articule políticas sociales inclusivas que, lejos de beneficiar solamente a grupos de por sí favorecidos, responda a las necesidades y derechos fundamentales de los y las habitantes del país, particularmente aquellos que requieren de una acción estatal asertiva.

De ahí que este informe con enfoque de rendición de cuentas para el cuatrienio 2001-2005, se oriente por un análisis de la necesidad de reformas estructurales, reformas de fondo y reformas sustanciales que aborden desde su raíz las causas de la exclusión social, aspirando a que nuestro esfuerzo analítico sea tomado como insumo del proceso de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas en materia de una política social definida de combate a la pobreza y de distribución del ingreso.

El presente Informe está compuesto por cuatro capítulos. El primero de ellos se refiere a las demandas más recurrentes de tutela de los derechos económicos y sociales que la Defensoría ha atendido durante este periodo. Se dará cuenta de la forma en que las omisiones y las acciones del Estado han profundizado la desigualdad y la exclusión en perjuicio de los niños, niñas y adolescentes que asisten al sistema educativo, de los y las usuarias de los servicios de salud, de los derechos laborales de las mujeres, de las condiciones de equidad para la población adulta mayor, de los programas diseñados para superar la pobreza y de los criterios para definir la fijación de precios y tarifas.

Un segundo capítulo informa acerca de la labor desarrollada por las Direcciones de Defensa de la institución, a saber, la Dirección de la Defensoría de la Mujer, la Dirección de Protección Especial, la Dirección de Calidad de Vida, la Dirección de Control de Gestión Administrativa, la Dirección de Asuntos Económicos y la Dirección de Niñez y Adolescencia. De cada una de las Direcciones se ha incorporado un estudio minucioso de aquellos casos y temas que en virtud de su trascendencia han incidido en la forma en que las instituciones ejercen el poder y en el respeto a los derechos fundamentales de la población.

El tercer capítulo recoge las acciones que en consonancia con el mandato legal de promover y divulgar los derechos de las y los habitantes han desarrollado la Dirección de Promoción y Divulgación, así como las restantes Direcciones de la institución. Destacan los resultados de encuentros binacionales y el trabajo en zonas fronterizas. Además, se hace una referencia particular a las actividades relacionadas con la calidad de la prestación de servicios en los sectores salud y educación.

El capítulo número cuatro y final contiene cinco acápite el primero de los cuales se refiere a los ejes de acción que esta gestión ha impulsado desde el inicio. Para comenzar, se refiere al trabajo realizado por las cinco oficinas regionales de la Defensoría las cuales han mostrado una tendencia creciente en la atención de la demanda de servicios en las zonas más alejadas del país. El otro acápite señala, asimismo, las acciones de seguimiento realizadas en torno a algunas recomendaciones que se consignaron en el último informe. También se describe el esfuerzo realizado para consolidar el perfil de la institución como instancia de diálogo y facilitación de acuerdos en el proceso de reforma al régimen de pensiones de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por último, se hace referencia a la postura

manifestada por la Defensoría de los Habitantes en virtud de las consultas planteadas por la Asamblea Legislativa sobre el contenido de diversos proyectos de ley.

En este mismo capítulo se da cuenta de las actividades realizadas en coordinación con organismos y entidades internacionales, así como las acciones realizadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos, la Dirección de Planificación y la Dirección Administrativa. Finalmente, se incorpora un análisis estadístico detallado del trabajo realizado por la Defensoría de los Habitantes.

Capítulo 1

DEMANDAS RECURRENTE DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

En el presente capítulo se incorporan aquellos temas que la Defensoría de los Habitantes ha estimado relevantes en el marco de la agenda nacional y que la Institución ha tratado en los últimos cuatro años. Su análisis refleja cómo el mismo Estado, el que por naturaleza debe propiciar el bien común, irónicamente vulnera y contradice la doctrina del reconocimiento progresivo de los derechos económicos y sociales, los cuales a su vez son condición para el ejercicio en igualdad y libertad de otros derechos.

En primera instancia se analizarán dos derechos que guardan relación con la población en su totalidad, son ellos el derecho a la educación y el derecho a la salud.

Luego se examinan las condiciones de exclusión que afectan los derechos de las mujeres, quienes constituyen más del 50% de la población, para continuar con un importante segmento que sufre discriminación y violencia, como es el constituido por las personas adultas mayores.

Asimismo, se analizarán los mecanismos establecidos por el Estado en la lucha contra la pobreza, por medio de FODESAF y el hecho de que los consumidores y usuarios han sido relegados de políticas de su incumbencia.

Finalmente, se concluirá con la transparencia y rendición de cuentas como requerimientos para el buen gobierno y la efectiva utilización de los recursos en programas de apoyo a los sectores excluidos de la población.

A. LAS MANIFESTACIONES DE INEQUIDAD Y EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

1. Introducción

En el Informe de Labores de 1997, la Defensoría de los Habitantes hizo un llamado de atención acerca de las características segregadoras presentes en la realidad actual del sistema educativo¹. En esa oportunidad, el análisis de una serie de datos estadísticos en torno a la educación llevó a concluir que el proceso de privatización de la enseñanza, la discriminación en la cobertura del sistema por zonas y por grupos etarios y las evidentes diferencias en la calidad de los servicios que prestan las instituciones privadas y las estatales, -pone de manifiesto las serias desventajas para la población infantil y adolescente de los sectores empobrecidos y destacó que además de una cobertura que garantice el derecho de acceso al sistema, es preciso procurar también la calidad de los servicios educativos en tanto ello guarda relación con la igualdad de oportunidades que la sociedad ofrece a las jóvenes generaciones.

Las preocupaciones de entonces mantienen plena vigencia y actualidad. La educación pública en el país, que en otras épocas se caracterizó por ser un factor integrador de la sociedad y multiplicador de valores de justicia, solidaridad y de equidad, lleva ya varios años inmersa en una profunda y compleja crisis, en cuyo transcurrir perdió su propósito y sentido sustancial; el ¿qué?, ¿cómo? y ¿para qué? del quehacer educativo ya no parecieran estar tan claros.

¹Informe Anual 1997. La Defensoría de los Habitantes. Capítulo I, "Principios Rectores", págs. 5 y 6.

La baja cobertura frente a la alta deserción y repitencia en secundaria; los elevados costos que la educación oficial representa para muchas familias; las dicotomías entre educación rural-urbana y la falta de dotación de recursos para las escuelas, evidencian la inequidad, 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 y décadas hasta llegar a formar parte del paisaje educativo. Todas convergen en un punto: son violaciones del derecho humano y fundamental a la educación.

Una encuesta realizada recientemente por el Instituto de Estudios Sociales en Población (Idespo)², -de la Universidad Nacional-, sobre las percepciones de la población en relación con la educación pública, da cuenta de lo aquí planteado. El 50% de las personas encuestadas considera que la educación pública es “poco exigente y muy cara”. Resulta especialmente inquietante el hecho de que el 40% afirme que la educación pública no es gratuita y que un 83% considera que su costo es muy alto.

En cuanto a la pertinencia, la mitad de los entrevistados cree que la educación actual responde poco a los intereses de los estudiantes, un 11 % responde que en nada.

Finalmente, en relación con las brechas educativas, un 83.5% de los entrevistados sostiene que hay diferencia entre el sistema público y la educación privada.

Estas realidades presentes en el sistema educativo costarricense, plantean la impostergable necesidad de iniciar un proceso para renovar sus estructuras y reorientar la educación hacia los fines que los instrumentos internacionales en la materia, la Ley Fundamental de Educación y el Código de la Niñez y la Adolescencia le han definido, para que contribuya al pleno desenvolvimiento de la personalidad de los niños, niñas y adolescentes “... en el marco de convergencia y aprendizaje de todos los derechos humanos”.³

2. La Educación desde un abordaje de Derechos Humanos

Cualquier análisis sobre educación debe partir, obligatoria y necesariamente, de la premisa de que se trata de un derecho humano y fundamental reconocido así por el derecho internacional de los derechos humanos, en general y por los instrumentos internacionales del derecho de niñez y adolescencia, en particular, consagrado además, en la Constitución Política y desarrollado en la normativa interna en materia educativa y la que atañe a la niñez y la adolescencia.

Ubicada en este contexto, la educación se convierte en un derecho exigible frente al Estado⁴ lo cual conlleva la correlativa responsabilidad de éste de respetarlo, sin despojarlo de ninguno de sus contenidos y fines; de protegerlo de las ilegítimas intromisiones o limitaciones impuestas por particulares y de promoverlo, mediante la instauración de una instrucción básica obligatoria y gratuita, como mecanismo para garantizar su disponibilidad y accesibilidad a todas las personas en un marco de equidad.

a. El derecho a la educación en la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional

² Información publicada periódico La Nación, edición del 22 de abril de 2005.

³ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. E/CN.4/2005/50 de 17 de diciembre de 2004.

⁴ Los derechos humanos son exigibles al Estado, por que es el Estado el que los suscribe y porque es este el que en última instancia lo viola sea por acción directa, por omisión o por tolerancia ante las acciones de los particulares.

El derecho a la educación en el país adquirió rango constitucional en el año 1869, al incluirse en el artículo 6º de la Constitución que *"La enseñanza primaria de ambos sexos es obligatoria, gratuita y costeadada por la Nación. La dirección inmediata de ella corresponde a las Municipalidades y al gobierno la suprema inspección"*.

En la Constitución vigente, este derecho se ubica en el Título VII, el cual está dedicado exclusivamente a la Educación y la Cultura, los Derechos y Garantías Individuales y los Derechos y Garantías Sociales, lo cual pone de manifiesto la preeminencia histórica que el país ha dado a la educación. Allí se plasman los principios y preceptos fundamentales que orientarán y regirán el quehacer educativo de la Nación.

En el artículo 77 se establece la forma en que habrá de organizarse la educación oficial: *"como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria"*, con lo cual alude a la idea de que la educación, entendida como enseñanza-aprendizaje, es un proceso ininterrumpido y permanente.

En el artículo 78 se recogen los principios de gratuidad, obligatoriedad y universalidad. Además, establece la forma como se financiará la educación pública, que con la reforma de 1997 quedó establecida en un 6% del PIB. A partir de esa misma modificación, la obligatoriedad se extendió a la Educación Preescolar, de manera que ahora es obligatoria ésta y la General Básica (I, II y III Ciclo), que se extiende hasta el 9 año de secundaria, mientras que la gratuidad, en el sistema público, abarca desde la Educación Preescolar hasta la Educación Diversificada (10, 11 y, en algunos colegios 12 años). Así, aunque el ciclo Diversificado no es obligatorio, sí es fomentado por el Estado. La universalidad o democratización de la educación, como también se le conoce, se desprende de los principios de obligatoriedad y gratuidad y presupone que ésta debe procurarse a todas las personas, sin discriminación alguna.

El artículo 79 garantiza la libertad de enseñanza, pero bajo la inspección del Estado. Cualquier análisis sobre este artículo resulta incompleto sin la obligada la remisión al Voto 3550-92 del 24 de noviembre de 1992 de la Sala Constitucional, especialmente relevante porque además de establecer claramente los límites de intervención del Estado en la educación privada, interpretó y desarrolló con amplitud exhaustiva la naturaleza, alcances, contenido y fines del derecho a la educación (entiéndase el derecho a educar y a educarse o, lo que es lo mismo, la libertad de enseñar y de aprender), con implicaciones concretas en el contexto educativo costarricense.

i. La educación es un derecho humano y fundamental

La primera implicación es que reafirmó el valor intrínseco de la educación como derecho humano y fundamental que le reconoce la Constitución y los instrumentos internacionales en derechos humanos ratificados por el Estado costarricense, rescatando así su carácter universal, irrenunciable, intransigible e improrrogable. En ese sentido señaló:

"se trata... de un verdadero "derecho fundamental", por ende derivado de la intrínseca dignidad del ser humano – en la expresa definición de la Declaración Universal – no de la voluntad del Estado ni de ninguna otra autoridad política o social, los cuales tienen el deber –y solamente el deber, no el derecho ni la opción- de reconocerlo como tal a favor de todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna".⁵

⁵ Voto 3550-92 de las 16:00 horas del 24 de noviembre de 1992 de la Sala Constitucional

Siguiendo la misma línea, indicó que *"...el derecho -y libertad- de aprender es de tal modo fundamental, que deben procurarse los medios y garantías para que también la educación pública, además de excelente y accesible, de derecho y de hecho, a toda la población, se dé efectivamente "para la libertad", en el sentido de que los beneficios de una educación en libertad, esenciales para la existencia y desarrollo de una sociedad verdaderamente libre y democrática, no sean sólo para quienes puedan acceder a escuelas o colegios privados, sino también para quienes se eduquen en los públicos."*⁶

En este breve párrafo, la Sala no solo dejó claro que la educación pública costarricense debe orientarse a garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas, sino que fue más allá y deslindó el contenido y objetivos de esa educación, al indicar que además de ser accesible y de la más alta calidad, la escuela debe ser un espacio para el ejercicio de la libertad, así como un medio de transmisión de los más elevados valores democráticos.

ii. La educación es un derecho de libertad

Una segunda implicación resulta de reconocer la libertad de enseñanza consagrada en el artículo 79 como una libertad equiparable con el principio general de libertad, en los términos del artículo 28 de la misma Constitución, "entendida como ausencia de coacción arbitraria..." Conforme al principio de autonomía de la voluntad que rige los actos de los particulares, esto significa que las personas están facultadas para hacer todo aquello que no infrinja la ley. La Sala indica, además, que se trata de una libertad de doble sentido o, utilizando sus propias palabras, "que supone una relación de alteridad": por un lado reconoce el derecho de los particulares a fundar y organizar instituciones de enseñanza privados e impartir una educación determinada y, por otro el derecho y libertad de las personas a aprender, eligiendo para sí o para sus hijos el centro educativo y tipo de educación que más se ajusta a sus necesidades, expectativas, creencias y aspiraciones.⁷

iii. La educación no es un servicio público

Finalmente, la tercera implicación surge de la aclaración que hace la Sala en el sentido de que la educación en términos generales y la oficial en particular, no es un servicio público, sino – insiste- un derecho humano de libertad, cuya titularidad corresponde a cada persona y no al Estado. El hecho de que la educación oficial sea impartida por el Estado, obedece justamente a la obligación de éste de reconocerlo como tal y garantizar su disponibilidad y accesibilidad a todas las personas, en igualdad de condiciones. A diferencia de los servicios públicos que presta el Estado que necesariamente requieren de una contraprestación dineraria, la educación pública debe ser gratuita y obligatoria en los niveles básicos, precisamente para cumplir con el objetivo de universalizarla.

En relación con la iniciativa privada en la educación, la Sala señala que sí reviste un interés público y por ello la Constitución le reconoce al Estado una potestad fiscalizadora sobre la educación que allí se imparte, pero con el único fin de tutelar el derecho a aprender de las personas que optan por esa modalidad y garantizar un mínimo de calidad, así como evitar abusos.

b. La educación es un derecho fundamental de la niñez y la adolescencia

⁶ Ibid.

⁷ Al respecto ver (Artículos 26.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Ya se ha señalado la necesidad de ubicar el derecho a la educación en su categoría de Derecho Humano, pero además es ineludible su vinculación con la niñez y la adolescencia, en la medida que el entorno familiar y escolar construyen las bases de su socialización. La educación, desde esta perspectiva es un elemento esencial e insustituible para garantizar su desarrollo integral.

No en vano, es uno de los temas más sensibles en la aplicación y exigibilidad de los derechos humanos de las personas menores de edad⁸, tal y como se evidencia en los instrumentos internacionales y la legislación nacional, relativa a la materia, que se han ocupado de reconocerlo y desarrollarlo ampliamente.

El artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que todo niño tiene derecho a la educación "en condiciones de igualdad de oportunidades" y que el Estado tiene la obligación de implantar, al menos, la educación primaria gratuita y obligatoria.

Al ser un derecho fundamental de la población menor de edad, le son aplicables los principios que rigen la materia: el principio del Interés Superior, la consideración de su condición de Sujeto de Derecho y la vinculación con la autoridad parental.

El principio del "Interés Superior", debe entenderse como aquel que mejor procure al niño, la niña o el adolescente un ambiente de felicidad, amor y comprensión que le permitan prepararse para una vida independiente y responsable. Por un lado se constituye en una premisa que ineludiblemente se ha de atender para la aplicación del Derecho de Niñez y Adolescencia y por otro se impone como un límite al ámbito de discrecionalidad de instituciones públicas y entidades privadas, tribunales de justicia u órganos administrativos en la toma de cualquier decisión relativa a una persona menor de edad. Desde el quehacer educativo esto significa que la educación que se brinde a los niños, niñas y adolescentes debe ser de la más alta calidad en todos los aspectos: académico, psico-social y afectivo.

El reconocimiento de su condición de sujetos de derecho, les confiere a los niños, niñas y adolescentes la titularidad de derechos y obligaciones. Cabe destacar un grupo de derechos conocidos como los derechos de participación: la libertad de expresión y la de opinión, la de asociación y el derecho a la información. En el contexto educativo, este principio implica el derecho de participación de los educandos en aquellos asuntos escolares que les incumbe o afecta, conforme a su madurez emocional y capacidad de discernimiento.

Además, el Derecho de Niñez y Adolescencia y, específicamente la Convención, reconocen la existencia de la "autoridad parental" como un tercer elemento a tomar en consideración. La autoridad parental puede definirse como el "poder legítimo" reconocido por el Estado a los padres, madres o responsables de la persona menor de edad cuyo único fin y razón de ser es el de procurar a ésta la protección, orientación y cuidados indispensables para garantizar su desarrollo integral. En materia educativa tiene relación con el reconocimiento del derecho de los padres, madres o responsables, de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos e hijas: pública o privada. Por otra parte, el papel de los padres o responsables es fundamental para cumplir la garantía de obligatoriedad de la educación.

En cuanto a la legislación nacional, el Código de la Niñez y Adolescencia establece, entre otras disposiciones, importantes lineamientos que el Ministerio de Educación Pública debe seguir al diseñar las políticas educativas nacionales, además de imponerle la obligación de garantizar la permanencia de las personas menores de edad en el sistema educativo y disponer de los

⁸ Informe Anual 2002-2003 de la Defensoría de los Habitantes. La calidad de la educación: en defensa de un curso lectivo de acuerdo con las necesidades de la niñez y la adolescencia.

mecanismos idóneos para evitar la deserción y reconocer el derecho de las personas menores de edad con potencial intelectual superior o con algún grado de discapacidad a recibir atención especial.⁹

A pesar de la existencia de un amplio marco normativo internacional y nacional sobre la educación, los casos de violación de este derecho humano que se exponen en el presente informe y muchos otros investigados por la Defensoría que se continúan presentando en un mismo sentido y de manera recurrente, nos lleva a concluir que existe una amplia brecha entre el reconocimiento jurídico de los derechos y la situación existencial de los niños niñas y adolescentes del país.

c. De los fines y objetivos del derecho a la educación

De acuerdo con el 10 Informe del Estado de la Nación *"...se sabe que existe una relación directa entre educación y pobreza ... a mayor educación menor riesgo de estar en condición de pobreza (solo el 4.2% de la población con secundaria completa o más se encuentra en esta condición frente a un 32.6% de la población con primaria incompleta)."*¹⁰

Aunque es incuestionable el peso que tiene la educación en el rompimiento del ciclo de la pobreza (salvo casos muy particulares), este no es el objetivo o fin último de aquella. Después de todo, tal y como se señala en el mismo Informe "la educación no garantiza automáticamente un empleo" y la pobreza tiene raíces mucho más profundas que se escapan de las posibilidades de la educación y que apuntan directamente a las políticas públicas.

En realidad, el objetivo o el ¿para qué? de la educación trasciende variables eminentemente sociales, económicas, productivas o fines utilitaristas, los cuales podrían considerarse como beneficios o ventajas adicionales, posibles y porque no, incluso deseables. *"Desde la perspectiva de los derechos humanos, la educación es un fin en sí mismo, así como un medio para conseguir otros fines"*.¹¹

Como institución social y socializadora *"la escuela refleja su entorno y tiende a reforzar los estereotipos perjudiciales de las víctimas de discriminación, La educación está inmersa en valores vigentes pero también ayuda a crear nuevos valores y actitudes."*¹²

Así la educación puede contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y a la construcción, consolidación y vigencia, de la libertad, la justicia y la paz en la sociedad, o bien constituirse en elemento reproductor de antivalores.

Establecida esta potencialidad dual de la educación y a sabiendas del peligro, siempre latente, de que sea manipulada para servir a propósitos contrarios a los derechos humanos, especialmente tratándose de personas menores de edad que son mucho más influenciables, los diferentes instrumentos internacionales que tratan el derecho a la educación han ido más allá de su simple reconocimiento y han puesto especial atención en establecer una serie de objetivos que lo dotan de un contenido específico; eso sí, sin que por ello impliquen restricciones a la libertad de enseñanza de los particulares.

⁹ Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 1997-1998. La educación: un derecho de convivencia armónico.

¹⁰ 10º Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación. Capítulo 2 Equidad e Integración Social, pág. 84.

¹¹ Tomasevski, Katariva. El asalto a la educación. 1ª edición, febrero 2004. Editorial Intermón Oxfam.

¹² Ibid.

La Convención de los Derechos del Niño es especialmente clara al respecto. El artículo 29. 1 dispone:

"Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;*
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;*
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;*
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena.*
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural."*

En resumen, de acuerdo con la Convención, la educación debe tener por objeto desarrollar a plenitud la personalidad y capacidades de la persona menor de edad, en el marco del respeto de los derechos humanos y los valores universales de paz, tolerancia y solidaridad, así como aquellos otros que le dan un sentido de identidad y pertenencia, que le permitan desenvolverse con responsabilidad e independencia.

Concebida así, la educación tiene la singularidad de que su pleno disfrute favorece, a su vez, el ejercicio y disfrute más efectivo, responsable, pleno, consciente e informado del resto de los derechos humanos.

3. Cuando la gratuidad de la educación se topa con la obligatoriedad de las cuotas "voluntarias"¹³

Existe en la jerga educativa del país una errada, pero conveniente, concepción de solidaridad, sustentada en la difundida creencia (aunque también manipulada o mal entendida) de que la educación es responsabilidad de todos, que ha llevado a autoridades de escuelas y colegios públicos, e incluso circuitales y regionales, a considerar que es deber de los padres y madres de familia sufragar directamente parte del costo de educar a sus hijos e hijas, mediante las cuotas voluntarias. Se ha llegado a extremos –y absurdos- de justificar el cobro de cuotas en la propia Constitución Política. Los defensores de esta tesis sostienen que la Carta Fundamental así lo dispone cuando establece que la educación es costeadada por la Nación y como la Nación la conforman todos, todos deben contribuir.

Esta posición es incorrecta por dos razones; en primer lugar porque despoja al derecho a la educación de uno de contenidos más importantes y elementales: la gratuidad, que se justifica por su obligatoriedad en los niveles básicos. Segundo, porque en verdad la educación la costean todas las personas, pero no en forma directa, sino mediante un régimen de solidaridad que se financia con los impuestos que pagan o debieran pagar los contribuyentes.

¹³ Tema también tratado en Informe Anual 1999-2000 de la Defensoría de los Habitantes. La educación pública ¿gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado?

Tanto la Sala Constitucional como la Defensoría de los Habitantes se han pronunciado en reiteradas ocasiones acerca de la naturaleza absolutamente voluntaria de cualquier contribución que se solicite a los padres y madres de familia o responsables.

Dicha práctica ha sido objeto de recomendaciones por parte de la Defensoría, la cual ha insistido en la necesidad de que las Juntas de Educación y Juntas Administrativas se abstengan de solicitar cuotas voluntarias durante el período de matrícula, con el fin de desvincular ambas actividades. En ese sentido, se le ha requerido al Ministerio de Educación Pública emitir las directrices pertinentes, recomendación que no ha sido atendida.

En consecuencia, año tras año, entre los meses de noviembre y enero la Defensoría recibe gran cantidad de denuncias y consultas por parte de padres y madres de familia, relacionadas con el cobro de "cuotas voluntarias" en escuelas y colegios públicos, que oscilan entre los ¢1000 y ¢10,000 y cuya cancelación resulta ser un requisito obligatorio para la matrícula de sus hijos e hijas, con la tácita complacencia del Ministerio que se limita a emitir circulares recordando el "carácter voluntario de las cuotas".

El problema de las "cuotas voluntarias" es un indicativo inequívoco de que las percepciones de las personas sobre los costos de la educación no están del todo, alejadas de la realidad y que, por el contrario, se sustentan en un hecho ya incuestionable: las contribuciones han dejado de ser voluntarias en muchas escuelas y colegios públicos, para convertirse en un pago por derecho de matrícula que se carga a los padres de familia, con la evidente limitación al acceso a la educación. Para demostrarlo, basta con observar la práctica generalizada de exigir a los padres de familia la presentación de los recibos de cancelación correspondientes.

La situación resulta más preocupante si se toma en consideración que a principio de año los padres de familia incurren en gastos importantes en la compra de uniformes y útiles escolares, que también corren por su cuenta. Una publicación de un medio de comunicación sobre el costo de adquirir dichos implementos, reveló que en el caso de los niños y niñas en edad escolar cuesta ¢40.000, en el de los colegiales ¢ 45.000 y ¢ 30.000 para preescolar. Una familia con un hijo o hija en cada uno de estos niveles debe disponer, al menos, de ¢ 115.00.00.¹⁴ Esto para algunas familias, torna prohibitiva la educación, dado que los programas sociales para apoyarla, como las becas y bonos, son insuficientes para cubrir toda la demanda.

Las Directores de los centros educativos manifiestan que el cobro de las contribuciones es un mecanismo indispensable para hacer frente a las obligaciones que surgen a lo largo del curso lectivo, dado que el aporte que reciben del Ministerio de Educación cubre, en algunos casos, apenas el 25 ó 30 % de los gastos administrativos básicos para el buen funcionamiento de la institución, como los servicios de electricidad, agua y teléfono y el mantenimiento de infraestructura y equipo; así como otros necesarios para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, como la adquisición de algunos materiales didácticos, tiza, borradores, papelería, situación que ha sido verificada por la Defensoría en las investigaciones e inspecciones que ha realizado. Sin embargo, este hecho, lejos de servir como justificación para cobrar matrículas, debe servir para denunciar el abandono del que han sido objeto las escuelas y colegios públicos del país.

Sobre este tema se reitera que cualquier mecanismo coercitivo que se aplique con el fin de obligar a los padres y madres de familia a pagar un derecho de matrícula o "cuota voluntaria" como también se le llama, es un acto lesivo del más básico principio constitucional y de derecho internacional en materia de educación pública: la gratuidad.

¹⁴ Artículo del periódico La Nación del 05 de enero de 2005

Asimismo, se señala que el deber de garantizar las condiciones mínimas necesarias para que las escuelas puedan cumplir a cabalidad su función pedagógica recae primordialmente en el Estado y sólo supletoriamente en los padres y madres de familia, de acuerdo con su libre voluntad y en la medida de sus posibilidades.

4. El Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes: una historia de exclusión de los adolescentes que se repite

El Programa Nuevas Oportunidades Educativas para Jóvenes (PNOEJ) inició en el año 2000 como un proyecto experimental destinado a atender a jóvenes con edades entre los 15 y 18 años, que por distintos motivos y circunstancias han sido excluidos del sistema educativo formal. Se trata de una novedosa modalidad educativa para secundaria estructurada bajo un componente presencial de 120 minutos semanales y un componente autodidacta o de autoaprendizaje que es responsabilidad del estudiante, con la posibilidad de esclarecer dudas con tutores, en las horas presenciales.

Para el curso lectivo del 2004, se matricularon cerca de 20.000 estudiantes en las 123 sedes del PNOEJ que había en las veinte Direcciones Regionales Educativas del país. Existen sedes en la zona urbana y en la rural; sin embargo, las características de flexibilidad del programa lo convierten en una modalidad ideal para las condiciones predominantes en las zonas rurales con un mayor grado de dispersión. De ahí que, aproximadamente el 60% de los grupos esten ubicados en esas zonas.

A principios de enero del 2005, el Ministerio de Educación adoptó una serie de medidas contrarias a la filosofía original del PNOEJ, que conducían a lo que la Defensoría denominó como cierre técnico del Programa, con graves consecuencias de exclusión de cientos de estudiantes.¹⁵

Entre otras cosas se dispuso:

- No se abrirán sedes nuevas durante el curso lectivo 2005.
- No se admitirán alumnos para matricularse en séptimo año para este curso lectivo.
- Solamente se admitirá la apertura de grupos conformados por al menos 25 estudiantes*.

*Anteriormente se autorizaba la apertura de grupos de 15 estudiantes.

Además, en un cronograma elaborado por autoridades del Ministerio de Educación "para la transformación paulatina del PNOEJ (2005-2010)", se establece que para el 2010 se pretende disminuir en un 50% el recurso humano del programa en el nivel nacional.

En otras palabras, las proyecciones del Ministerio de Educación Pública para los próximos cinco años en torno al futuro del PNOEJ, en lugar de orientarse hacia su fortalecimiento mediante el aumento y mejoramiento de la oferta, van en dirección de la disminución paulatina en el número de sedes y grupos -cierre de inscripción de estudiantes de 7º en el 2005, de octavo en el 2006, de 9º en el 2007 y de 10º en el 2008-, en otras palabras, al cierre del Programa.

¹⁵ Medidas plasmadas en Oficio EDJA-13-01-2005 del 14 de enero de 2005 suscrito por autoridades de la Dirección General de Educación para Jóvenes y Adultos, de la División de Desarrollo Curricular y del Despacho del Viceministro Académico, todos del Ministerio de Educación Pública.

De acuerdo con el Ministerio de Educación, la decisión se tomó a raíz de un informe de la Contraloría General de la República que evidenció un mal manejo de los recursos y la falta de supervisión, irregularidades que también han sido denunciadas, en diversas oportunidades, por la Defensoría.

Sin embargo, resulta inadmisibles el hecho de que, en lugar de corregir las deficiencias detectadas en el programa y sentar las responsabilidades del caso, las autoridades educativas optaran por una medida lesiva del Derecho Humano a la Educación de los y las estudiantes.

Tan apremiante situación, llevó a la Defensoría de los Habitantes a plantear dos recursos de amparo ante la Sala Constitucional en el mes de febrero del año en curso.¹⁶

En los recursos la Defensoría argumentó, sobre este particular, lo siguiente:

"Parte de la filosofía que impera y motiva la proliferación de este tipo de irregularidades administrativas en el sector público, es la creencia errónea de que el servicio público que se otorga a poblaciones vulnerables es un servicio de "caridad", no costado por el solicitante. Esta creencia genera a su vez la falacia de excluir del control y de la supervisión ordinaria a este tipo de programas en virtud de no considerarse los mismos dentro de los parámetros de un servicio de calidad dentro del mismo sistema.

En este orden de ideas y bajo la línea del Derecho Humano al Buen Gobierno, la administración de los recursos públicos invertidos en oportunidades educativas para población en condición de vulnerabilidad y de exclusión del sistema educativo regular son de la más alta importancia y trascendencia a efectos de que el modelo educativo costarricense no sea un espacio para la reproducción de condiciones de inequidad social, sino todo lo contrario, es decir, un mecanismo para la movilidad social ascendente de quienes a través de su esfuerzo propio y de las oportunidades-herramientas que le brinda el Estado, puedan progresar en términos humanos.

(...)

Ya ha indicado esta Defensoría que resulta urgente que dentro de las prácticas administrativas de las instituciones públicas, entre ellas el Ministerio de Educación Pública, se incorporen los principios de transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, eficiencia, equidad e inclusividad entre otros, como mecanismos garantes de la satisfacción del Derecho Humano al Desarrollo que le asiste a los administrados, pero también como una forma de control a priori y a posteriori del actuar administrativo."

Las consecuencias no se han hecho esperar; según información brindada verbalmente por el Viceministro Académico de Educación, las sedes pasaron de 123 a finales de noviembre del año recién pasado a 96 para el presente curso lectivo.

Como sucede generalmente, las medidas han afectado en mayor grado a las sedes rurales del Programa debido a que la dispersión de la población a la que ya se aludió, dificulta cumplir con el mínimo requerido de estudiantes, así como a los estudiantes de 10 y 11 año cuyos grupos siempre presentan baja matrícula, justamente por la baja cobertura y alta deserción que existe en esos niveles.

¹⁶ Tramitados en expedientes 05-1575-0007-CO y 05-2334-0007-CO.

Sus efectos han sido devastadores para los estudiantes afectados, no solamente porque el sistema los ha excluido en dos ocasiones (más para algunos) sino además, porque no tienen la opción de incorporarse a la educación formal en virtud de que el programa de ésta es incompatible con la del PNOEJ.

En este caso se está a la espera de la resolución de la Sala Constitucional.

5. El Calendario escolar se constituye en una limitación para acceder a la educación superior

A mediados de diciembre de 2004 la Defensoría de los Habitantes recibió una importante cantidad de consultas, inquietudes y denuncias de estudiantes y padres y madres de familia, preocupados por la situación de incertidumbre en la que se encontraban miles de estudiantes que aplazaron alguna de las pruebas de Bachillerato, pero que ganaron la prueba de admisión en alguna universidad.

Por un lado los períodos de matrícula en las universidades públicas y privadas van de noviembre a enero, mientras que la primera convocatoria extraordinaria de Bachillerato estaba programada para el mes de marzo, de manera que no tenían posibilidades de matricularse en ninguna institución de educación superior durante el primer cuatrimestre o semestre del año, según fuera el caso.

A raíz de la situación el Defensor de los Habitantes planteó ante los rectores de las distintas universidades públicas, la posibilidad de que los estudiantes que ganaron la prueba de admisión, pero que perdieron la de Bachillerato, pudiesen ser matriculados en forma provisional mientras se resolvía su situación académica.

A partir de las gestiones de la Defensoría se obtuvo los siguientes resultados:

- Se logró que las universidades privadas extendieran el período de matrícula de forma extraordinaria hasta finales de enero de 2005, para dar tiempo a la revisión de las apelaciones.
- Se coordinó con la Universidad Estatal a Distancia para que los estudiantes en las circunstancias apuntadas pudieran matricularse en Estudios Generales hasta el 17 de enero de 2005.
- Se acordó que los estudiantes en las circunstancias señaladas podrían tramitar su matrícula con un certificado emitido por el Ministerio de Educación Pública y no con el título de Bachillerato.
- El día 7 de enero de 2005, en forma extraordinaria, la Universidad de Costa Rica aceptaría los certificados a aquellos estudiantes que aplicaron la pruebas de Bachillerato el día 4 de diciembre.

Si bien la intervención de la Defensoría consiguió resultados positivos que beneficiaron a gran cantidad de estudiantes que, de otro modo, no se hubiesen podido matricular en una institución de educación superior no puede dejar de señalar que lo ocurrido es una clara muestra de descoordinación entre el Ministerio de Educación Pública y los centros de educación superior que infringe lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Fundamental de Educación según la cual "La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus

diversos ciclos, desde preescolar hasta la universitaria." Además, lesiona el derecho humano a la educación al constituirse en una limitación para el acceso a ese nivel educativo.

6. El disfrute del derecho a la educación visto desde la óptica de las escuelas unidocentes

Una investigación realizada por DNI en el año 2002 para el Banco Mundial¹⁷, así como el 9º Informe del Estado de la Nación, programa que auspicia la Defensoría de los Habitantes, revelaron información inquietante sobre la situación de la educación rural en Costa Rica.

Algunos datos de interés indican que existe una relación claramente inequitativa en la distribución estudiante/docente, entre zona urbana y zona rural, en perjuicio de la segunda. Así, para el año 2002 la zona urbana concentró el 53% de la matrícula, pero el 63% de los docentes, contra un 47% de matrícula y 37% de docentes en la zona rural.

Las zonas rural y rural dispersa, presentan las menores tasas de asistencia a la educación y en la zona rural dispersa, la no asistencia es más del doble que en la zona urbana.

Entre otras cosas, la investigación de DNI concluyó que "la combinación zona rural-pobreza es la que relativamente excluye a más personas de la educación" y que "residir en la zona rural también representa un obstáculo para la asistencia a la educación".

Una de las manifestaciones más contundentes de esta dicotomía entre la educación rural y la urbana, es la escuela unidocente, creada para garantizar el derecho a la educación a la población estudiantil ubicada en las áreas dispersas. Estas escuelas están a cargo de uno o dos docentes que atienden entre 1 y 50 estudiantes en todos los niveles de primaria. Alguna de las docentes o la única, según sea el caso, tiene el recargo de la Dirección.

De acuerdo con el Informe del Estado de la Nación, en el 2002 el 8% de la población estudiantil asistía a escuelas unidocentes, las cuales representaban el 44.9 % del total de escuelas del país. Asimismo, estas escuelas presentan los rendimientos educativos más bajos y los mayores porcentajes de deserción -6.3%- , de repitencia -11.7%- y reprobación -10.8%- , durante los últimos ocho años (datos al 2002), cifras que por mucho superan el promedio nacional de primaria.

Aunque el Informe en cuestión no lo señala, el bajo rendimiento puede estar vinculado al hecho de que la jornada escolar de escuelas unidocentes es considerablemente más corta: reciben 240 lecciones académicas menos que los estudiantes del resto de las escuelas y no reciben materias complementarias ni lengua extranjera. Además, al estar ubicadas en su mayoría, en áreas rurales dispersas, tienen pocas posibilidades de acceso a materiales didácticos actualizados y a tecnologías para la educación.

Las escuelas unidocentes, tal y como funcionan en la actualidad, son el reflejo de un entorno adverso y de exclusión y un espacio donde se reproduce la inequidad. Muestran una doble discriminación por parte del Estado en perjuicio de un sector de la población menor de edad en condiciones especialmente vulnerables: primero por su condición de pobreza, que por sí misma es un forma de exclusión y luego porque se le segrega al brindársele una educación de segunda clase que difícilmente contribuirá a mejorar sus condiciones de vida, menos aún, a romper el círculo de pobreza intergeneracional.

¹⁷ Análisis social de la educación rural en Costa Rica. Defensa de los Niños Internacional-Sección Costa Rica. Junio 2003.

En estas circunstancias, representan la prueba más concreta de los riesgos que encierra reducir el derecho a la educación a la simple garantía de gratuidad y obligatoriedad o, lo que es lo mismo, el considerar que cualquier educación es mejor que ninguna.

7. La segregación, exclusión e inequidad se evidencia a partir de los indicadores educativos¹⁸

Como un aspecto preliminar, es preciso señalar el valor relativo de los números cuando de educación y de cualquier otro derecho humano se trata, dado que despersonalizan los procesos y problemas sociales, lo cual es contrario al espíritu de los derechos humanos que se centran en las personas. Desde esta óptica, cualquier forma de discriminación en perjuicio de una sola persona amerita la inmediata atención del Estado. Además, por lo general, las cifras son utilizadas en términos positivos por las estructuras políticas para visualizar “logros” y “avances”, invisibilizando distintas formas de exclusión e inequidad contra poblaciones especialmente vulnerables.

Hechas estas observaciones, cabe indicar que los datos estadísticos utilizados con la sensibilidad de los derechos humanos resultan útiles para revelar diversas formas de discriminación así como brechas sociales importantes, situaciones en las que los números hablan por sí solos. Este es, precisamente, el enfoque que se utilizará al analizar las estadísticas educativas en el presente apartado.

- **Matrícula**

Corresponde a la cantidad de estudiantes incorporados en los distintos niveles de la educación formal.

En la última década la matrícula total en el sistema educativo ha experimentado un crecimiento sostenido y constante que responde al crecimiento demográfico. Pasó de 756,859 en 1993 a 1.061.375 en el 2004. Los picos más altos se presentaron en los años 1998 y 2002, con tasas de crecimiento inter anual del 4.8 % y 3.8 %, respectivamente. En el 2003, el 90.4% de los estudiantes asistía a instituciones públicas.

Cabe destacar que la educación primaria (incluye I y II Ciclos tradicional de la Educación General Básica y programas y modalidades alternativas) fue la única que presentó disminuciones de la matrícula en algunos de los años, particularmente durante el tercer cuatrienio del periodo de análisis. Así, la matrícula del 2004 fue de 557.865 estudiantes, casi 10, 000 menos que los reportados el año anterior, cuando la matrícula fue de 567.021, lo cual significó la segunda disminución consecutiva y la tercera en los últimos cuatro años.

- **Cobertura**

Puede definirse como la capacidad del sistema para ofrecer la educación a la población, en los distintos niveles educativos de cara a la demanda. Para medirla se han utilizado tradicionalmente los indicadores de tasa bruta o tasa neta, dependiendo de si dicha medición se hace tomando en consideración únicamente la población con edad para estar cursando un nivel educativo determinado (tasa neta), o bien, si incluye a toda la población que cursa ese nivel, aún la rezagada (tasa bruta). Para los efectos de este trabajo interesa la neta.

¹⁸ Datos e información obtenidos de estadísticas del Departamento de Estadística del MEP y de los 9 y 10 Informes del Estado de la Nación.

Entre 1999 y 2004 la tasa neta de escolaridad en la educación preescolar se incrementó significativamente y pasó de un 44.35 % a un 63.5 %, como consecuencia del impulso que se le dio a partir de la reforma constitucional del año 1997, la cual amplió la obligatoriedad de la educación a ese nivel; sin embargo, el dato indica que a casi 4 de cada 10 niños menores de 6 años no se les está garantizando su derecho a la educación.

En cuanto a la educación primaria, desde hace ya bastante tiempo el país ha logrado tasas netas de escolaridad que rondan el 100 %. Sin embargo, al igual que en la matrícula, la tasa de cobertura en el I y II Ciclo tradicional, ha sufrido leves descensos en los últimos dos años, 99,2% en 2002, 99 % en 2003 y 98.5 % en 2004.

En secundaria (III Ciclo y Educación Diversificada) si bien la tasa de cobertura se elevó sustancialmente en los últimos seis años – la tasa neta de escolaridad aumentó en 17.6 puntos, y pasó de 51.9% en 1998 a 69.3.% en 2004-, es importante tomar en consideración que recién en el año 2000 el país recuperó las tasas de cobertura en secundaria que tenía en 1980. Por otra parte, desde el punto de vista del derecho humano a la educación los datos también evidencian que el problema de cobertura educativa en secundaria persiste, dado que más de 3 de cada 10 jóvenes no está incorporado en el sistema educativo. De hecho, la tasa neta de escolaridad (cobertura) disminuye conforme avanzan los ciclos educativos, tal y como se observa en los datos correspondientes al año 2003. Así, en el I Ciclo (1º, 2º y 3º grados) la tasa neta alcanzó el 99.9%, en el II Ciclo (4º, 5º y 6º grados) la tasa disminuyó al 88.7%. Al llegar a la secundaria se redujo abruptamente hasta llegar a la tasa del 60.9%, que a su vez puede desagregarse en un 67.9% en el II Ciclo (7º, 8º y 9º años) y 36.6% en Educación Diversificada (10º y 11º años), que es donde el problema se torna más agudo.

- **Deserción**

La deserción intra-anual, también se ha logrado disminuir en los últimos diez años. Mientras que en 1990 la deserción en I y II Ciclo era del 4.7%, en el 2003 fue del 3.9%. En el III Ciclo y la Educación Diversificada pasó del 14.4 en 1990 al 10.4 en el 2003. No obstante, al analizar los datos bajo el lente de los derechos humanos y procesarlos en consecuencia, tenemos que durante ese año el sistema educativo expulsó a 20.900 niños y niñas de primaria (I y II Ciclo) y a 30.623 adolescentes en secundaria (III Ciclo y Educación Diversificada), para un total de 51.810, niños, niñas y adolescentes.

Además, no se puede pasar por alto el hecho de que para ese mismo año -2003-, “apenas el 29,1% de las personas menores de edad que ingresaron a primaria once años antes, logró completar la secundaria”.¹⁹

- **Repitencia**

Aunado a los anterior, la alta tasa de repitencia en secundaria es otro problema al cual se debe poner especial atención dado que ocasiona frustración y baja autoestima además de ser un antecedente importante de la deserción. En el 2004 28.677 jóvenes repitieron en el III Ciclo y la Educación Diversificada, para una tasa del 10.2% contra 38.657 niños y niñas en el I y II Ciclos de la Enseñanza General Básica, para una tasa del 7.%.

- **Educación privada – educación pública**

¹⁹ 10º Informe del Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Programa Estado de la Nación. Capítulo 2 Equidad e Integración Social, p. 87.

Al comparar datos de educación privada y educación pública, la repitencia en centros educativos públicos fue 7.3 veces más alta con respecto a la de los privados y la deserción fue 4 veces mayor, lo cual es alarmante si se toma en consideración que el 90.4 % de la población estudiantil asiste a instituciones de enseñanza pública.

- **Infraestructura y personal docente**

Como ya se señaló, la mayoría de escuelas y colegios públicos del país tiene carencias y necesidades importantes en infraestructura, mobiliario y materiales. Para el año 2003 había un faltante de 3114 aulas académicas; sin contar un importante porcentaje de las que hay que están en muy malas condiciones, unas cuantas al extremo de haberse declarado inhabitables por parte del Ministerio de Salud (Escuela Los Guido, Liceo de Purral). Además, existe un déficit de 663 bibliotecas y 570 centros de informática. También en este caso habría que hacer el señalamiento de que muchas de las que funcionan presentan carencias importantes en material didáctico y reemplazo de equipos.

El personal docente en todos los niveles prácticamente se duplicó en los últimos trece años y pasó de 24.425 en 1990, a 49.506 en 2003. Sin embargo, se trata de un crecimiento que ha tendido a concentrarse en la zona urbana tal y como se indicó.

8. Conclusiones y recomendaciones

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 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.

Con este propósito, la Defensoría de los Habitantes formula las siguientes recomendaciones:

- Considerando que, en gran medida los problemas en la calidad de la educación están estrechamente vinculados con el financiamiento del sector, se recomienda a la Asamblea Legislativa tramitar un proyecto de reforma al artículo 78 constitucional para que el gasto público en educación no sea inferior al 10% anual del producto interno bruto, porcentaje que se alcanzará en forma progresiva y en un plazo de cuatro años, contados a partir de la reforma, mediante incrementos anuales de un 1% sobre el porcentaje ya existente.
- Asimismo, con el fin de llenar el vacío existente en la fiscalización estatal de la educación privada y con el propósito de dar cumplimiento al artículo 79 de la Carta Fundamental, se recomienda a la Asamblea Legislativa tramitar un proyecto de ley para la regulación de la oferta privada en la educación. Al respecto es importante señalar que ya existe un antecedente de proyecto que se tramitó en la Asamblea Legislativa, bajo el expediente N° 13281, denominado "Ley para la Inspección y Regulación de los Centros Docentes Privados" y que, a pesar de estar actualmente archivado, valdría la pena revisar.
- Al Consejo Superior de Educación y al Ministerio de Educación Pública para que, de acuerdo con sus competencias y atribuciones, inicie un proceso de revisión y reforma integral del sistema educativo con la participación de todos los actores que conforman la comunidad educativa -incluidos estudiantes, docentes, padres de familia y

comunidades- que aborde las condiciones estructurales que están afectando la calidad de la educación, a partir de la definición de metas de corto, mediano y largo plazo y mediante una adecuada y eficiente inversión de los recursos.

B. AUSENCIA DE CONTROLES PARA DETECTAR FALLAS TERAPÉUTICAS EN MEDICAMENTOS GENÉRICOS: UNA FORMA DE EXCLUSIÓN EN SALUD

“El objetivo de la organización de la sociedad y de la solidaridad social es que cada persona tenga acceso a los recursos que le permitan alcanzar los logros esenciales de la vida humana y realizar los grandes proyectos de la vida”.

*Olof Palme*²⁰

1. Exclusión en salud

La exclusión en salud entendida como una falta de acceso de ciertos grupos o personas a bienes, servicios y oportunidades que mejoran o preservan el estado de salud y que otros disfrutan²¹, funciona como un proceso multicausal que puede manifestarse desde diversas dimensiones: desde una dimensión económica que enfrentan los habitantes que tienen la barrera financiera que impide su acceso a los servicios, pasando por una dimensión social, que implica la pérdida del vínculo de solidaridad en la comunidad; la dimensión política, que implica el no-ejercicio o la pérdida de un derecho, hasta una dimensión temporal, en el entendido que más que un estado de la persona es un proceso por el que transcurre y que incide en su calidad de vida y la de las generaciones venideras.

Esta forma de exclusión puede evidenciarse en ciertos grados de intensidad, desde la exclusión total de ciertos servicios hasta la exclusión concreta y por tanto expresarse en alguna de las siguientes situaciones²²:

1. Falta de acceso a los mecanismos básicos de satisfacción de las necesidades de salud: cuando no se dispone de infraestructura básica para la provisión de servicios o existen barreras geográficas, económicas, culturales, étnicas, entre otras.
2. Falta de acceso a los mecanismos de protección financiera contra los riesgos y consecuencias que implica cualquier enfermedad; en este caso la ausencia de cobertura de algún sistema de aseguramiento para un habitante.
3. Falta de acceso a los mecanismos de satisfacción de las necesidades de salud en condiciones adecuadas de oportunidad, calidad y dignidad.

El acceso parcial o de menor calidad a un tratamiento (por ejemplo un medicamento) por parte de un habitante, significa una forma de exclusión en salud de forma parcial, toda vez que una

²⁰ Así citado por Organización Panamericana de la Salud y otros en *Exclusión en Salud en países de América Latina y el Caribe*, pág xi, 2004

²¹ Op cit, pág 2.

²² Op cit, pág 7.

persona o un grupo de ellas, no podrían disponer de los mecanismos o alternativas terapéuticas adecuadas en términos de calidad e idoneidad, para satisfacer sus necesidades de salud si el Estado no garantiza que los productos que se ofrecen en el mercado cumplen con las condiciones científicas y técnicas necesarias. Situación que se incrementa si se piensa en la cantidad de productos de relevancia terapéutica que ofrece la seguridad social en el país en relación con la cobertura nacional que se brinda.

Es reiterada la presentación de denuncias de habitantes ante la Defensoría, quienes reportan que los medicamentos genéricos prescritos por la Caja Costarricense del Seguro Social, no cumplen el perfil terapéutico deseado; es decir no solventan la necesidad de curar o controlar la enfermedad que adolece, situación notoriamente distinta a los supuestos en que han recibido los fármacos originales. Además, los medios de comunicación colectiva informaron acerca de presuntos problemas que estaban presentando algunos medicamentos adquiridos por la institución aseguradora, entre ellos el medicamento "warfarina", producto genérico (el original se denomina Coumadín) utilizado como anticoagulante. Esta situación ha llevado a la Defensoría a reflexionar sobre el disfrute real del derecho a la salud para toda la población, a partir de la existencia de fármacos que no necesariamente están cumpliendo el fin terapéutico previsto.

Se estaría así frente a una clara situación de exclusión social en salud que fragmenta la sociedad entre aquellos que, concedores de las ventajas de un producto original pueden tener acceso directo al mismo a través de su compra directa (o mediante los mecanismos institucionalizados por ejemplo con la presentación de un recurso de amparo) y aquellos que desprovistos de medios y posibilidades, no pueden utilizar más que un medicamento que puede no tener el perfil terapéutico deseado.

En la jerarquía de normas, la Constitución Política costarricense consagra el derecho a la salud como una derivación del derecho a la vida e instruye la obligación del Estado de brindar protección a la salud. En el mismo sentido, el Reglamento del Seguro de Salud establece 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 definido 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.

Así las cosas, el derecho a la salud -en este supuesto- se concreta en recibir un tratamiento conforme a criterios de la ciencia y la técnica tendientes 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.

La prescripción de una droga, sea ésta original o genérica, representa la culminación de un cuidadoso proceso deliberativo entre el médico tratante y el paciente, cuyo objetivo es la prevención, mejoramiento o restablecimiento de la enfermedad u otro problema de salud. El médico valora toda la información, los análisis realizados y la información psicosocial del paciente, con el fin de determinar la elección de la mejor terapia, partiendo del principio de mayor beneficio al paciente, al menor riesgo posible; es decir aplicando el principio de beneficencia. La aplicación en este caso del acto médico reviste una connotación meramente técnica, a partir de la cual el galeno busca la mejor forma de solventar el problema de salud de la persona que asiste a su consulta, sin interponer barrera alguna que limite el derecho del habitante.

En el Derecho Médico y en los principios éticos que orientan el ejercicio de la medicina, está ampliamente aceptado que la incerteza científica no puede operar en perjuicio del paciente, quien en todo momento tiene derecho a recibir la mejor alternativa terapéutica disponible. Este principio ha sido denominado por la doctrina internacional como el principio de beneficencia. Este principio presupone que todas las acciones realizadas a un paciente siempre deben intentar el bien, de modo que sólo son éticas las acciones en las cuales se prevea un beneficio para él. A su vez 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 cualquier persona -aún cuando 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. Si bien es aceptado que en la práctica de la medicina se asumen riesgos importantes, pues de un procedimiento sencillo o de un fármaco inocuo puede derivarse una complicación inusual que genere una molestia, una lesión o tal vez la muerte, debe reducirse al máximo; de allí que se hable en este tema de un riesgo razonable al cual la doctrina se ha referido señalando uniformemente:

*"Los beneficios esperados para el sujeto y la sociedad deben superar los riesgos y molestias predecibles... Los derechos, la seguridad y el bienestar del sujeto deben prevalecer por encima de los intereses de la ciencia y la sociedad."*²³

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 prestar el servicio dentro de los más altos estándares de calidad y eficacia. No disponer de las condiciones que garanticen el acceso y el más alto disfrute, deviene en la negación del derecho de satisfacer una necesidad de salud a una persona o a un grupo de ellas.

En este contexto ha sido recomendación internacional vertida por la Organización Mundial de la Salud, orientar a los países hacia una estrategia de mayor acceso a los medicamentos, a partir de una política de uso y selección racional, precios asequibles, financiamiento sostenible, sistemas de salud y suministros fiables, en términos de eficiencia, accesibilidad y calidad.

Al buscar la disminución de los costos de los medicamentos, se ha promovido el uso de medicamentos genéricos, como la alternativa que permite -en principio- el uso de fármacos de calidad y eficacia terapéutica reconocida, sin que el habitante deba costear la inversión realizada en la fórmula innovadora, que implica el consumo del medicamento original. Por el contrario, en el mercado privado el habitante es quien directamente adquiere el producto y puede escoger si adquiere el fármaco original o en su caso opta por el genérico; asumiendo el riesgo, pero a su vez garantizándose la mejor alternativa terapéutica por decisión propia.

2. Control sobre la calidad de los medicamentos

El acto médico es un acto de confianza, en el cual el usuario deposita su confianza en la conciencia y conocimientos del profesional en salud que le brinda el servicio. Siendo la

²³ Rodríguez Gómez, Guillermo. Manual de Investigación Clínica. Editorial ICIC. San José, Costa Rica, 1999, pág. 64, citado por Defensoría de los Habitantes en Oficio DHR-02027-2002, expediente # 11030-23-2001.

prescripción de un medicamento parte del proceso del acto médico, la utilización del producto forma parte de aquella confianza ya depositada por el usuario.

Esta relación requiere de la participación, regulación y control por parte del Estado, como ente rector en materia de salud pública - a través del Ministerio de Salud- para que dentro de sus competencias garantice un acto concomitante a la comercialización de un medicamento, que dispone de la evidencia científica necesaria para concluir que el producto es seguro (no causa daño al paciente), eficaz (cumple con su efecto terapéutico) y puro, de tal suerte que su uso por los y las habitantes, revierte en un acierto para la atención de la salud.

En tal sentido, el Colegio de Farmacéuticos indicó lo siguiente:

*"La Organización Mundial de la Salud establece que el Estado es el responsable de garantizar la accesibilidad de la población a medicamentos, de calidad, seguros y eficaces a través de un sistema de registro que exija el cumplimiento de estudios que demuestren la calidad, seguridad y eficacia de los medicamentos tanto innovadores como multiorigen y asimismo es responsable de tener un sistema de farmacovigilancia que permita detectar las posibles reacciones adversas o fallas terapéuticas producidas por los medicamentos que la población consume."*²⁴

El asegurar a la población el acceso potencial y real a un medicamento de acreditada acción terapéutica y de calidad que permita prevenir y curar las enfermedades, constituye una obligación del Estado como parte integral de la satisfacción que le imputan los Tratados Internacionales y la Constitución Política, en aras de la protección a la salud pública de las personas que habitan el territorio nacional.

De lo anterior se concluye que el Estado asume la obligación de implementar un sistema de verificación de seguridad de los medicamentos que se comercializan en el país, sea para uso privado o sea en el sistema de seguridad social. La obligación recaería en la tutela y protección de los usuarios de los productos, toda vez que la salud es un derecho humano y el Estado se convierte en garante positivo del mismo (acción estatal de defensa y tutela del derecho).

Esta protección inicia desde el momento en que el producto es incorporado en el mercado para su comercialización a través del registro sanitario, pasando por la garantía de que los fármacos fueron elaborados dentro de estándares mínimos conocidos como buenas prácticas de manufactura, (lo cual incluye la comprobación de la intercambiabilidad en el supuesto de productos genéricos) y finalmente es introducido en el mercado con el fin de acreditar que no genere efectos no deseados y finalmente, brindar seguimiento al producto en el proceso conocido como farmacovigilancia.²⁵

Siendo que en el mercado se ofrecen medicamentos innovadores u originales, así como medicamentos genéricos, resulta un deber insoslayable del Estado el establecer medidas de regulación propias en la materia, así como sistemas de control que garanticen el cumplimiento de la normativa dictada. No disponer de los mecanismos y estrategias de control coloca en una situación de incerteza e inseguridad a los usuarios que confiados en la acción tutelar del Estado, utilizan los fármacos que la seguridad social distribuye como idóneos.

En el caso de los fármacos innovadores, el proceso en primera instancia se orienta hacia la producción de una nueva sustancia con el potencial de curar determinada enfermedad o

²⁴ Colegio de Farmacéuticos de Costa Rica. Oficio F/731/2003 de fecha: 7 de noviembre del 2003.

²⁵ FEDEFARMA. Calidad de los Medicamentos y Salud Pública en Costa Rica. Agosto 2004, pág. 4.

controlar la sintomatología que ésta produce; es decir, la búsqueda de una molécula que logre producir el efecto terapéutico propuesto en el paciente. En la segunda parte, se deben realizar estudios que permitan producir –en estadio experimental- la nueva sustancia, para lo cual se aplican pruebas que verifican la eficacia del medicamento y la dosificación de la misma (pruebas preclínicas). Seguidamente se realizan ensayos o pruebas de los productos en seres humanos (Fase 1, Fase 2 y Fase 3) hasta que finalmente es posible hacer la solicitud de registro sanitario, momento en el cual son las autoridades sanitarias las que evalúan las pruebas y procedimientos a los que fueron sometidos los productos; una vez comprobadas, se autoriza su comercialización en el mercado.

Por su parte, en el caso de los medicamentos genéricos, el proceso inicial de investigación, prueba de la seguridad y eficacia, no resulta necesaria, en razón de que ya fue realizada con el producto innovador, dado que el producto multiorigen o genérico utiliza el mismo principio activo. Le resta únicamente demostrar que el producto genérico es “equivalente” al medicamento original.

Esta equivalencia entre ambos medicamentos hace alusión a varias técnicas que permiten demostrar la “igualdad en términos de seguridad y eficacia del medicamento”. Para ello resulta importante acreditar que el medicamento genérico es *equivalente farmacéutico* (idénticas cantidades de principio activo e igual vía de administración), que es *biodisponible* (refiere a la cantidad relativa del principio activo que entra en la circulación y la velocidad con que esto acontece) y finalmente la *bioequivalencia o equivalencia terapéutica* que involucra la acreditación de las dos anteriores, de tal suerte que la similitud es tal que sus efectos son esencialmente los mismos en el organismo.²⁶

Al respecto la Organización Mundial de la Salud ha dispuesto:

“Dos medicamentos son bioequivalentes o intercambiables si (i) son equivalentes farmacéuticos (dos medicamentos son equivalentes farmacéuticos si contienen cantidades idénticas del mismo fármaco o principio activo y presentan la misma vía de administración) y (ii) tienen la misma biodisponibilidad (que es la cantidad relativa del principio activo que entra en la circulación y la velocidad a la que esto ocurre), “por lo cual, después de administrados en la misma dosis son similares a tal grado, que sus efectos son esencialmente los mismos.”²⁷

El papel del Estado en este espectro encarna la función de ente regulador y de agente de control, que permite la comercialización de los productos bajo las condiciones y normas dispuestas, que facilite la disponibilidad de múltiples productos y opciones terapéuticas en las mejores condiciones para los habitantes y finalmente la ejecución de medidas de control, auditoría y supervisión que verifique que los fármacos ofrecidos al público son efectivamente seguros y eficaces para resolver los problemas de enfermedad que presentan las personas.

A partir de este panorama y siendo el objetivo final garantizar medicamentos de calidad a la población, surge el deber insoslayable de asegurar que tanto productos innovadores como genéricos, resulten ser seguros y eficaces. Para acreditar que los genéricos cumplen con dicha condición, la ciencia ha dispuesto tres tipos de estudios que permiten demostrar que el medicamento multiorigen es bioequivalente terapéutico o intercambiable en relación con el producto original. Dentro de ellos se sitúan los estudios in vitro, estudios in vivo y estudios clínicos comparativos, investigaciones que deberían ser obligatorias si se afirma que la salud de

²⁶ Op cit, pág 8-9.

²⁷ Organización Mundial de la Salud. 1999.

toda la población es un bien jurídico de primordial atención y la cual debe garantizarse independientemente del costo.

El sistema de salud costarricense, al igual que otros sistemas, evidencian múltiples necesidades y se presenta como un régimen con recursos limitados, de tal suerte que la adquisición de medicamentos cuyo efecto terapéutico en los pacientes no se encuentra suficientemente acreditado, si bien es cierto podría significar en principio un menor costo para la seguridad social, podría revertirse en un costo mayor al final, si iniciado el proceso el efecto terapéutico no rindió los resultados esperados y es necesaria una nueva intervención clínica, que eventualmente podría resultar más onerosa o en el peor de los casos comprometer la salud y la vida del paciente.

3. Marco normativo regulatorio

a. Del Derecho a la Vida y a la Salud

La Constitución Política costarricense le otorga a la vida un valor superior y un reconocimiento expreso en el ordenamiento jurídico de mayor rango. Así, el artículo 21 consigna:

"Artículo 21: La vida humana es inviolable".

Este derecho a la vida es el bien protegido de mayor importancia en la escala de los derechos fundamentales. En torno a éste giran todos los otros derechos y sin él los otros no serían posibles.

Igualmente, este derecho se encuentra consagrado en los Convenios Internacionales ratificados por Costa Rica, que en materia de derechos de carácter fundamental integran el ordenamiento jurídico con fuerza normativa de orden constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 48 de la Constitución Política y la amplia y clara Jurisprudencia de la Sala Constitucional, que señala²⁸:

"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 de definir un procedimiento adecuado para el registro de medicamentos, así como un sistema que permita un adecuado control de calidad, eficacia y seguridad de los mismos; a fin de que los habitantes dispongan de los elementos necesarios (seguridad terapéutica e información) para acceder a los productos que consideren que mejor se adaptan a sus necesidades de salud."

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".

²⁸ Resolución No. 2313-95.

En similar sentido y según escala normativa, la Ley General de Salud establece claramente la obligación estatal de protección de la salud de todos los habitantes del país y a efectos del caso concreto, dispone que todo medicamento para ser objeto de comercialización en el mercado, requiere de la autorización estatal a través de la licencia que al efecto otorga el Ministerio de Salud y que se denomina registro sanitario. Al respecto la misma Sala Constitucional ha indicado:

"...Para garantizar el derecho a la salud y a la vida, es esencial la adopción por parte del Estado, de medidas de control efectivo de la calidad de los medicamentos de consumo humano. Los Estados se han preocupado por dictar normas protectoras de este derecho..."²⁹

Resulta imperativo para el Estado -representado por el Ministerio de Salud en este campo- la protección de la salud, como un derecho fundamental en cada una de las manifestaciones que ésta requiera. La misma Sala Constitucional en la resolución de cita indicó:

"...Al ser la salud de la población un bien de interés público, es función esencial del Estado velar por ella, por medio del Ministerio de Salud, a quien corresponde la definición de la política nacional de salud, la normación, planificación, y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a la salud, como lo definen los artículos 1 y 2 de la Ley General de Salud. En este sentido, el artículo 82 la misma ley, dispone en lo que interesa que la producción, abastecimiento y suministro adecuado y oportuno de medicamentos de pureza, potencia, eficacia y seguridad técnicamente requeridas, así como la validez de los análisis y la bondad de artefactos e instrumentos de uso médico, son elementos básicos para una prevención y terapia eficaz de las enfermedades y para la rehabilitación del paciente..."³⁰

4. Omisión en la que ha incurrido el Poder Ejecutivo (Ministerio de Salud)

Al efecto y en materia reglamentaria, el tema de medicamentos se regula mediante el Decreto Ejecutivo # 28466-S "Reglamento de Inscripción, Control, Importación y Publicidad de Medicamentos". Ahí se propone, como objetivo del Ministerio de Salud a través de la regulación, la protección de la salud pública mediante una vigilancia de la calidad en el mercado y la verificación de las condiciones adecuadas de manufactura, manejo, venta y almacenamiento de los fármacos.

Este reglamento dispone en su artículo 29, como requisito para la inscripción de medicamentos genéricos o multiorigen, la presentación por parte del interesado, de estudios de equivalencia terapéutica, sean in vivo o in vitro, según sean las características del producto. Presuntamente y a partir de dicha normativa la garantía de seguridad, eficacia y calidad de los medicamentos genéricos ofrecidos al público estaría certificada, toda vez que es una exigencia del Estado, la presentación de los estudios que demostrarían la intercambiabilidad del medicamento genérico en relación con el de referencia, sea el innovador. Tema ya abordado y ordenado por la Sala Constitucional cuando indicó:

"...se impone al Ministerio de Salud, el deber de ejercer un control efectivo del registro de medicamentos que serán destinados a la importación y consumo

²⁹ Sala Constitucional. Resolución #2001-12226.

³⁰ Op cit.

*interno, para el tratamiento de padecimientos y enfermedades. Lo anterior, a fin de asegurar que los medicamentos que van a ser comercializados, cumplan con un procedimiento de registro que permita establecer la calidad del producto y todos los aspectos relacionados con el efecto en la salud de las personas que los consumen...*³¹

Pese a lo anterior, el Reglamento impone limitaciones al sistema, ya que supedita la exigencia de los estudios, a la publicación de la lista de medicamentos multiorigen de riesgo sanitario, que apruebe el Consejo Técnico de Inscripción de Medicamentos cada año, así como a la existencia de la reglamentación de los estudios de eficacia terapéutica, es decir, estudios de bioequivalencia/biodisponibilidad.

El TRANSITORIO I refiere literalmente:

"Los estudios in vivo a que hace mención el artículo 29 entrarán a regir a los doce meses y los estudios in vitro a los seis meses, después de la publicación de las listas a que hace referencia el artículo 30 y de la normativa que regula los estudios correspondientes."

A su vez, el numeral 30 indica:

"Cuando el Consejo apruebe la lista de productos farmacéuticos o medicamentos multiorigen de riesgo sanitario, dicha lista será publicada en el Diario Oficial. La lista será revisada y actualizada cada año. La ampliación de la lista entrará a regir un año después de esa publicación."

De la transcripción se colige que pese a que desde el año 2000 el Reglamento de cita ordenó la realización de estudios de bioequivalencia a los medicamentos genéricos, dicha exigencia no ha sido efectiva, si se observa que las condiciones inscritas en la normativa no han permitido una entrada en vigencia "eficaz". A la fecha, cuatro años y medio después de la publicación del Decreto # 28466-S, el Ministerio de Salud ha sido omiso en la emisión del reglamento que regule los estudios de bioequivalencia /biodisponibilidad. En ese sentido se está transgrediendo de manera flagrante el derecho a la salud de los y las habitantes, al estar sometidos a un riesgo inminente en su salud y a su vida, si se considera que pueden estar circulando medicamentos multiorigen cuya eficacia no se encuentra comprobada, habida cuenta que el control estatal no se hace efectivo hasta tanto se complete el cuadro normativo que exija a las compañías farmacéuticas certificar la bioequivalencia como requisito para el registro del producto que pretende comercializar.

La misma Sala Constitucional ha indicado en resoluciones previas que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de reglamentar las leyes en plazos razonables, si se considera que el fin que cumple la ley y por ende el reglamento, es de carácter social; de allí que su promulgación no sólo resulta una obligación del ente público sino también una necesidad que vendría a tutelar y proteger derechos e intereses de los habitantes³².

Si bien es cierto, la primera lista se publicó el 5 de junio del 2002 en el Diario Oficial La Gaceta, con siete medicamentos de riesgo sanitario (siendo que por recomendación de la OMS, la realización de estudios debe ser generalizada, salvo contadas excepciones); la exigencia contenida en el reglamento acerca de la necesidad de que la misma se actualice anualmente no

³¹ Op cit.

³² En este sentido ver Voto # 8418-97 de las 15:42 horas del 10 de diciembre de 1997.

se ha concretado; es decir, los plazos transitorios se encuentran vencidos. Como se observa, siendo un problema que puede acarrear serias e irreparables consecuencias en la atención de la salud de la población, resulta inaceptable la omisión del órgano rector en materia de salud pública.

Se presenta así, una omisión clara y un incumplimiento de deberes del Poder Ejecutivo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, con serias consecuencias en el derecho a la vida, a la salud, a la integridad física, a la protección de la salud, información y seguridad de la población. No sólo se está violentando la normativa que imputó claras obligaciones al Ministerio de Salud, cuya inobservancia ha rebasado los plazos razonables de análisis, sino también se está incumpliendo lo que la Sala Constitucional dispuso en la Resolución 2001-12226 cuando indicó:

"...A los medicamentos genéricos se les llama intercambiables porque la sustancia activa que contiene es igual a la del medicamento original en cuanto a potencia terapéutica y es idéntica en perfiles de disolución o biodisponibilidad. No obstante, los medicamentos genéricos, que se solicita registrar después de registrado el medicamento original, pueden tener además del ingrediente activo, otras sustancias y forma de fabricación que podrían hacer que el medicamento sea absorbido en manera diferente en el organismo y tenga una eficacia terapéutica diferente al medicamento original. Por ello es indispensable someter a los medicamentos genéricos, a estudios que demuestren la equivalencia terapéutica con el original y que sean absorbidos en forma eficaz en el organismo humano..."³³(El resaltado no pertenece al original).

Ante la ausencia de la actualización del listado, así como de la elaboración y publicación del citado reglamento, se está eximiendo al proveedor de este importante requisito, en detrimento de los derechos de los y las habitantes, a quienes hoy día se les puede prescribir un medicamento genérico, que si bien se encuentra registrado legalmente ante el Ministerio de Salud, no dispone de la garantía que lo respalde satisfactoriamente con el estudio que demuestre que cumple con todas las condiciones de calidad, seguridad y eficacia terapéutica; situación a todas luces lesiva de los derechos de los habitantes.

En razón de lo anterior, en los procedimientos de registro de medicamentos la comprobación de la eficacia terapéutica, no es siquiera exigible para aquellos productos de riesgo sanitario contenidos en la citada lista, pues al no ser exigible la realización de los estudios mencionados ante la ausencia de la reglamentación que los regule, la selección de dichos fármacos por considerarse de cierto riesgo para la población, resulta totalmente ineficaz.

Finalmente y como corolario de lo anterior y siendo la Caja Costarricense de Seguro Social uno de los principales compradores de medicamentos genéricos, preocupados por la eficacia terapéutica de los mismos, recientemente reformó el Reglamento de Compra de Medicamentos en el siguiente sentido:

" Artículo 7.3: Todos los medicamentos de rango terapéutico estrecho incluidos en la lista oficial de medicamentos, deben presentar certificado emitido por la Dirección de Registros y Controles del Ministerio de Salud en el que se indique que el producto es bio-equivalente e intercambiable con el innovador o es el innovador."

³³ Op cit.

Siendo la entidad aseguradora, en principio visionaria y responsable de adquirir medicamentos seguros y eficaces, no puede hacer efectiva dicha exigencia, pues queda supeditada a la publicación del Reglamento de Estudios de Bioequivalencia y Biodisponibilidad. Si se analiza la cantidad de medicamentos genéricos que adquiere esta institución, se podría pensar en la potencialización del riesgo que se presentaría, si se acredita que un producto no cumple con su perfil terapéutico y éste ha sido prescrito en forma masiva por los profesionales en medicina de la CCSS.

Por tratarse de un asunto de salud pública, la garantía de calidad de los medicamentos que se expenden en el país, resulta un deber de impostergable cumplimiento. Así las cosas, la existencia de un sólo producto que no cumpla con las especificaciones técnico-científicas que aseguren su perfil terapéutico, debe constituirse en una llamada de atención para el ente rector a efectos de asegurar sus sistemas de control e informar a la población en general sobre los posibles riesgos que existan. En similar sentido es de observancia obligatoria para el ente prestatario de los servicios públicos de salud, con el objeto de determinar y tomar las acciones necesarias en el caso de que sus usuarios puedan estar haciendo uso de productos que no cumplan con los rangos aceptables de calidad, seguridad y eficacia, situación a todas luces inequitativa y discriminatoria.

Esta situación ha generado en la labor de la Defensoría de los Habitantes la tramitación de varias investigaciones en sede administrativa, la interposición de recursos de amparo "ad hoc" con la finalidad de obtener el despacho de medicamentos de marca para habitantes que requieren forzosamente del mismo para garantizar su derecho a la salud y consecuentemente su derecho a una adecuada calidad de vida.

También se presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional por considerarse que la omisión de reglamentación que conmina a realizar estudios de bioequivalencia a todos los medicamentos, incurrida por el Ministerio de Salud, se constituye en violatorio del derecho humano a la salud. Por disposición de la Sala Constitucional, dicho recurso se convirtió en una acción de inconstitucionalidad, conocida bajo el expediente n° 04-10425-0007-CO. A la fecha, el caso se encuentra en estudio, pero es importante destacar que la Procuraduría General de la República consideró que tanto la omisión dicha, como la falta de actualización de las listas de medicamentos a los cuales debe realizarse dicho estudio contraviene la Constitución Política por afectar el derecho a la salud.

La Defensoría es consistente en evidenciar la necesidad de regulación y control a priori y posteriori, como una estrategia de intervención pública en la extensión de la protección social en salud. Ésta debe estar destinada a eliminar una de las barreras que existe para el pleno disfrute del derecho a la salud por parte de todos los sectores de la población y que signifique la definición de iniciativas integradas y coherentes que estén orientadas específicamente a incrementar la equidad en el acceso a los bienes y servicios en forma completa, adecuada y en condiciones de calidad.

C. LA EXCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN EL TRABAJO: UNA LUCHA INCANSABLE.

"Sin embargo, acostumbrarse a ver a los hombres y a las mujeres como proveedores de cuidados, junto con la puesta en marcha de políticas para promover esa prestación compartida, podría ser el principio de una

forma más adecuada de abordar el problema trabajo-familia”.

CINTERFOR/OIT³⁴

1. Introducción

Las mujeres se encuentran frente a una sociedad patriarcal, que privilegia al hombre y considera a la mujer inferior; en la que el poder del hombre *“...es el poder de los padres, un sistema familiar y social, ideológico y político con el que los hombres - a través de la fuerza, la represión directa, los rituales, la tradición y la división del trabajo- determinan cuál es y cuál no es el papel que las mujeres deben de interpretar, con el fin de estar en toda circunstancia sometidas al varón”.* (Adrienne Rich) Por lo tanto, las relaciones que se dan son socialmente construidas y se aprenden a través de la socialización. Como consecuencia, en la sociedad existen diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a las actividades que realizan y básicamente el acceso y las oportunidades para obtener el trabajo.

En el patriarcado, las mujeres han estado subordinadas y sometidas al hombre y sus relaciones son el producto de formas de organización social. Así, tanto lo femenino como lo masculino son el resultado de una desigual jerarquización que se da en la sociedad, basado en una ubicación y responsabilidades diferenciadas.

En esta sociedad jerarquizada, los hombres tienen acceso directo a los recursos materiales, no las mujeres; por tanto, éstas brindan servicios y obediencia a sus maridos/compañeros a cambio de recursos materiales que le permitan subsistir a sus hijos/as y ella. Una de las razones de la sumisión/subordinación es que el trabajo doméstico es muy poco valorado socialmente, por lo que en el intercambio entre hombres y mujeres en la familia, siempre el hombre parece aportar más y por ello merece reconocimiento social. En virtud de ello, la sociedad se encuentra cargada de reacciones negativas hacia el potencial laboral de las mujeres.

“Por ello, no podemos negar que la forma en que el trabajo se ha organizado socialmente se deriva de la existencia misma de la división sexual del trabajo, de modo que ambos sexos sean, actúen y se consideren diferentes, al mismo tiempo que determina cuáles tareas sociales serán de competencia de uno y cuáles de otro. Se debe entender que la diferencia sexual representa lo positivo de múltiples diferencias, en oposición a la idea tradicional de la diferencia como una carencia” (Braidotti, 1990).

El tema de *“La exclusión de las mujeres en el trabajo, una lucha incansable”*, plantea la necesidad de analizar un sistema en el cual se evidencia que, dentro del patriarcado y la construcción social de los roles, uno de los ámbitos en que la mujer se le ubica en una situación de gran vulnerabilidad es el laboral.

Claramente se visualiza en este sistema concepciones y prácticas desiguales en el trabajo, en el salario, en las posibilidades de capacitación, en quién sufre el acoso u hostigamiento, en la jornada laboral, en el cuidado de los hijos/hijas, padres/madres y hasta el despido por embarazo o por el tiempo dedicado a la lactancia, causas que sólo afectan a las mujeres producto de una discriminación basada en el sexo. Estas diferencias que afectan a la mayoría de las mujeres

³⁴ Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional: *Trabajo y familia. El “segundo turno”*

deben evidenciarse, visibilizarse, afrontarse para poder transformación profunda hasta llegar a su total eliminación.

2. El principio de igualdad: acceso a las oportunidades

La Defensoría de los Habitantes ha insistido en la necesidad de que al hacer referencia al derecho que tienen las mujeres al trabajo, a la igualdad de oportunidades para conseguir trabajo y conservarlo, es válido cuestionarse el concepto del principio de igualdad que rige en la sociedad. Este principio se concibe normalmente como 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.

Esta reconceptualización ha sido denominada por la doctrina como igualdad desde las diferencias y se encuentra implícitamente desarrollada en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra de la Mujer³⁵. De forma clara se señala que las diferencias existentes entre los hombres y las mujeres son diferencias relevantes a tomar en consideración para la aplicación de las normas; la no consideración de las mujeres desde su propia especificidad a la hora de hacer o ejecutar el trabajo, es uno de los problemas que enfrentan.

Como señala Alda Facio "...este nuevo concepto de igualdad también presupone que no se obvие el hecho de que por siglos, las necesidades e intereses de los hombres varones han sido las únicas escuchadas, y por ende, satisfechas en mayor medida que la de las mujeres, por lo que para lograr la igualdad y eliminar la discriminación que existe contra la mujer, se requieren medidas correctivas de toda índole..."³⁶.

a. Igualdad en Oportunidades y Derechos

Al igual que en otras esferas del ámbito público, la situación de las mujeres en la vida económica ha tenido avances en los últimos años; sin embargo, siguen teniendo una mayor dificultad para ingresar, mantenerse y permanecer en el mercado laboral.

Los trabajos que ocupan las mujeres son más inestables y menos protegidos que las labores que realizan los hombres. Múltiples son las desigualdades y los obstáculos que viven las mujeres en el mercado laboral, desde el difícil acceso a cursos de formación, diferencias salariales –en muchas actividades productivas, las mujeres perciben salarios más bajos que sus compañeros, desempeñando el mismo puesto de trabajo-, la escasa representación en puestos de autoridad, el porcentaje de contratación temporal o interina es más elevado en la población femenina que en la masculina³⁷, la mayoría de las mujeres realizan una doble jornada laboral; ya que al

³⁵ Costa Rica ratificó en 1984 la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1979, indicando en su artículo primero que la discriminación es: "*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 políticas, económicas, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*".

³⁶ Facio Alda. *Cuando el género suena, cambios trae*, ILANUD, San José, Costa Rica, 1992, pág. 29.

³⁷ "*Ticas con más educación pero rezagadas en trabajo*: ... Según datos del Programa Estado de la Nación, del total de puestos sólo el 30% de los cargos ejecutivos y administrativos son ocupados por mujeres, y sólo el 45% de puestos profesionales." *Periódico La Nación*, 23 de mayo del 2005, p. 5 A

trabajo fuera de la casa, se le suma el trabajo del hogar; al mismo tiempo deben enfrentar mayores cargas y responsabilidades en el cuidado de la infancia y demás personas dependientes.

Estas desigualdades son producto de la socialización; sus profundas raíces se encuentran en los sistemas educativos y de formación, en la organización familiar y social y en las características específicas de las formas organizativas del trabajo que afectan en mayor medida a mujeres. Pero la situación de desigualdad se agrava aún más cuando se trata de mujeres con discapacidad, mujeres adultas mayores, mujeres privadas de libertad, mujeres afectadas en su salud física o mental, mujeres inmigrantes y mujeres en situación de marginación o vulnerabilidad.

Aunque sean comunes las causas de exclusión, las mujeres sufren con mayor intensidad los efectos socialmente excluyentes, debido a la situación de desigualdad que sufren de modo generalizado en todos los ámbitos de la vida.³⁸ Así, en un sistema patriarcal que es de por sí excluyente, se debe entender éste último como la imposibilidad o incapacidad de ejercer los distintos derechos sociales (derecho al empleo, a la educación, a la cultura, a la salud, a la vivienda, a la protección social), la igualdad se convierte en uno de los principales retos de la sociedad y sobre todo de las mujeres.

Ahora bien, se torna evidente que las situaciones de exclusión derivan de la no participación o participación residual en el mercado laboral, ya que no hay que olvidar que en la organización social, el trabajo remunerado es uno de los medios de adquirir derechos y deberes respecto a la sociedad y, en general para adquirir el status de ciudadanía social.

El hecho de que, como consecuencia de la tradicional división del trabajo en función del género, la participación de las mujeres en el mercado laboral sea aún menor y, en general, en peores condiciones que los hombres, coloca a las mujeres en una situación de discriminación social respecto a la independencia socioeconómica y acceso a las prestaciones sociales y, por consiguiente, en situación de mayor riesgo de exclusión social.

Existen también otras causas de exclusión, que afectan única y exclusivamente a las mujeres y que son consecuencia directa del sistema social de género imperante. Se refiere a realidades de exclusión derivadas de la dependencia económico-afectiva de las mujeres respecto de los hombres, a rupturas afectivas u otro tipo de separaciones, o la pérdida del empleo del marido o compañero. Estas situaciones hacen visible que, en muchos casos, la verdadera causa de pobreza y exclusión de las mujeres es la falta de ingresos propios, por carecer de opciones laborales y por las otras responsabilidades que deben asumir en el ámbito familiar que les dificulta acceder a lo poco que se ofrece.

b. Condiciones biológicas y culturales

La posibilidad de que los hombres logren satisfacer sus intereses y necesidades se debe, en buena parte, a que las mujeres asumen diversas responsabilidades, con lo que eximen a los hombres de dedicar tiempo y esfuerzo a actividades que socialmente son valoradas de menor importancia. La carencia de poder determina una posición social que deja a las mujeres pocas oportunidades para autodesarrollarse y usar sus capacidades al máximo. *"Quien carece de poder tiene poca autonomía laboral y pocas oportunidades en general para utilizar criterios propios, es*

³⁸ *"Ticas con más educación pero regazadas en trabajo...*El Coordinador del Programa Estado de la Nación, reconoció que *"El asunto del trabajo y la remuneración es definitivamente la principal inequidad de género de Costa Rica"*. Periódico La Nación, 23 de mayo del 2005, p. 5 A

decir no impone respeto " (Marion Young Iris, en Las cinco caras de la opresión). Los problemas de las mujeres en el trabajo tienen un núcleo común: la exclusión y el ejercicio del poder masculino en las relaciones laborales.

Las mujeres son discriminadas en el trabajo no por su intelecto o capacidad como le ocurre a los hombres, sino sobre todo por su condición biológica, así como por su condición cultural.

Las mujeres son excluidas por su condición biológica en casos como los trabajos usualmente "*designados*" para hombres. Cuando las mujeres irrumpen en ámbitos laborales caracterizados por ser fundamentalmente masculinos, como es el caso de las agentes de seguridad, funcionarias de Seguridad Pública, árbitras, conductoras y bomberas, obliga al replanteamiento de aspectos en los que las mujeres han puesto en evidencia sus necesidades desde la diferencia. Las mujeres que han decidido trabajar en estas labores concebidas exclusivamente para hombres y diseñadas política, estructural y funcionalmente desde la perspectiva masculina, y donde las diferencias objetivas y razonables entre hombres y mujeres no son tomadas en cuenta, se enfrentan a condiciones claras de discriminación.

Ahondando en los aspectos culturales, aún existe la tendencia a supeditar las actividades laborales de las mujeres a aquellas que tradicionalmente son asignadas a éstas en el ámbito doméstico; la falta de infraestructura adecuada para las mujeres y la diferencia en el tratamiento hacia ellas tanto para ascensos como promociones y cursos de capacitación, siguen siendo también factores de discriminación.

Se ha puesto en evidencia que cuando se dan las regulaciones sobre el trabajo, las mujeres/trabajadoras no han sido consideradas como sujetas en la relación laboral, pese a que la sociedad parte de que están comprendidas en las disposiciones generales para los hombres. Las instituciones asumen que la normativa que regulan las relaciones laborales representaban tanto a los hombres como a las mujeres, desconociendo e invisibilizando las diferencias que existen.

Cuando las agentes de seguridad, las funcionarias de la Fuerza Pública, las árbitras, las conductoras y bomberas se han presentado a la Defensoría manifiestan que los campos en que se desempeñan, por ser culturalmente pensados para los hombres/varones, deben realizar sus labores sin las herramientas necesarias por ser un mundo de predominio masculino, por lo que tienen que rebelarse frente a la discriminación laboral y los estereotipos existentes en su contra.

En este sentido, el sistema sociocultural reconoce una igualdad de trato sin reparar en el hecho de que hay diferencias. En la práctica se enfatiza en la participación masculina y aún no se compromete a contribuir a que las mujeres, que reúnen las condiciones necesarias para ocupar un lugar como bombera, policía, conductora, agente, sean apoyadas y, con ello, poder contar con las perspectivas profesionales de personas que pueden desempeñarse bien en sus trabajos pero que han sido históricamente discriminadas.

En los informes del 2003 y 2004, la Defensoría de los Habitantes resaltó la discriminación existente contra las mujeres bomberas, policías, agentas de seguridad y mujeres árbitras por ser un mundo de predominio masculino. Es claro que existen elementos diferenciadores que desde una nueva concepción de igualdad pueden ser tomados como diferencias relevantes que dieran por resultado una situación no discriminatoria en contra de las mujeres. Sin embargo, a través de la casuística se ha logrado demostrar que a este grupo de mujeres se le continúa dando un trato diferenciado al de los hombres, sin considerar las especificidades, tales como son la fuerza física, la diferencia biológica, el derecho a capacitarse, el derecho a portar armas, el derecho a un uniforme acorde con su anatomía, el derecho a no ser obligadas a realizar labores

consideradas exclusivas de las mujeres (cocina) y el derecho a mantener su identidad en el trabajo, entre otras.

Es por esta razón que se deben considerar las diferencias objetivas y razonables del género humano, para que sobre esta base se establezcan las medidas necesarias de funcionamiento que eviten cualquier forma de discriminación entre personas de diferente género. Se deben dar procesos de ruptura de estereotipos que obstaculizan el ejercicio de poder por parte de las mujeres y contar con lineamientos y reglas claras y concretas sobre las condiciones de inserción y de realización del trabajo de las mujeres.

Por otra parte, es válido comentar que la Organización Internacional del Trabajo aprobó varios tratados y recomendaciones con la intención de proteger los derechos de las mujeres como trabajadoras en trabajos pesados, nocturnos y peligrosos. No obstante, el resultado en algunos casos se revirtió al limitar a muchas de las mujeres en su posibilidad de ejecutar ciertos trabajos y más bien se convirtió en una legislación restrictiva del trabajo de las mujeres y con ello discriminatoria y que tiene como resultado mayor exclusión laboral.

c. Discriminación por condiciones biológicas: las mujeres embarazadas y lactantes

Se ha podido comprobar que las mujeres son discriminadas también por su condición biológica. Por ejemplo, a la hora de ser entrevistadas para optar por un trabajo, a muchas mujeres se les solicita la certificación de que no estén embarazadas; se les somete a entrevistas personales donde las preguntas apuntan a las expectativas familiares de la mujer, sin tener una directa relación con la capacidad intelectual, sino al estado civil y el número de hijos. Con frecuencia, no se contrata a mujeres en edad fértil, se despide a las mujeres embarazadas que no cuentan con un contrato a plazo fijo, o para que no disfrute de la licencia de lactancia.

En este sentido, es obligación del Estado velar porque la mujer no sufra discriminación alguna por razón de su género y velar porque goce de iguales derechos que los hombres. Al menos, esta idea subyace tanto en el artículo 33³⁹ como en el artículo 71⁴⁰ constitucional.

En materia laboral múltiples convenios internacionales reconocen una protección especial a la mujer. Desde el Convenio N° 3 sobre la protección de la maternidad 1919, pasando por el Convenio N° 103 sobre la protección de la maternidad (revisado, 1952), y por la Recomendación N° 95 sobre la Protección de la Maternidad (1952); disposiciones relativas a la protección de la maternidad que figuran en la parte VII del Convenio N° 110 sobre las plantaciones (1958) y en la Parte VIII del Convenio N° 102 sobre la seguridad social de 1952, disposiciones relativas a las prestaciones de maternidad, estos instrumentos aseguran a la mujer embarazada o que lacta una triple protección: protección de su salud y de la de su hijo/a; protección de su empleo y garantía de equidad en el salario.

En el Convenio N° 111 sobre Discriminación en el Empleo y Ocupación, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo el 4 de junio de 1958, obliga a todo Estado que lo haya ratificado a aplicar una política nacional con miras a fomentar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación con el objetivo de eliminar toda discriminación en la materia. El Convenio define el término "discriminación" como *"...cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades en el empleo y*

³⁹ *Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.*

⁴⁰ *Las leyes darán protección especial a las mujeres y a los menores de edad en su trabajo.*

la ocupación". En igual sentido se manifiesta la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

En la normativa nacional, la Ley de Igualdad Real de la Mujer, Ley n° 7142 del 8 de marzo de 1990, reformó el artículo 94 del Código de Trabajo, que establece claramente la prohibición de despido de la mujer embarazada o en período de lactancia.

Por otro lado, a la luz del artículo 51 de la Constitución Política y conforme al artículo 94 del Código de Trabajo, *"Queda prohibido a los patronos despedir a las trabajadoras que estuvieren en estado de embarazo o en períodos de lactancia"*. La Sala Constitucional en el Voto n° 6262-94 de 9:18 minutos del 25 de octubre de 1994, reconoce los derechos de protección a la trabajadora embarazada y establece que es posible demostrar su estado de gravidez, aún con posterioridad al despido, en sede judicial, porque el certificado o comprobante no puede constituirse en una causa de despido.

El derecho patronal del libre despido en la empresa privada tiene limitaciones; una de ellas es el estado de embarazo o la presunción de dicho estado. Ahora bien, el despido es procedente si el patrono comprueba una falta grave de la trabajadora en los términos del artículo 81 del Código de Trabajo; esto implica que el patrono está obligado a demostrar las causas reales por las que despide a la trabajadora, máxime cuando afirma justa causa (Voto n° 6262-94 de la Sala Constitucional y Sentencia n° 224, de las diez horas quince minutos del 19 de febrero de 1997, Tribunal Superior de Trabajo).

A pesar de los principios constitucionales, los tratados internacionales y la normativa de rango legal, la conquista de igualdad jurídica y de derechos ha demostrado ser un requisito necesario pero insuficiente para lograr la igualdad real. De alguna manera, ello suponía creer que el otorgar a las mujeres los mismos derechos de que gozan los hombres, se cumplía con el principio de igualdad. A la demanda de un trato igual se sumó entonces la demanda por leyes y políticas que expresamente prohibieran la discriminación por razones del sexo. Sin embargo, las costumbres, los valores y los patrones socioculturales siguieron constituyendo un fuerte obstáculo a la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres.

"Si reconocemos que las mujeres y los hombres vivimos en condiciones distintas y desiguales (...), es obvio que tendremos necesidades diferentes y por ende, una ley que parte de que somos iguales, que nos trata como si estuviéramos en igualdad de condiciones, no puede menos que tener efectos discriminatorios. Siempre habrá desigualdad cuando dos seres formados de acuerdo a una concepción de género que los hace desiguales, se enfrenten con una legislación "unisex" que se pretende neutral en términos de género".⁴¹

La Defensoría de la Mujer ha recibido varias denuncias en las que las mujeres fueron obligadas a demostrar que no estaban embarazadas (mediante la prueba de embarazo), y aún así fueron despedidas. Ante estas violaciones de derechos laborales de las mujeres, tanto aquellas que se vieron compelidas a probar que no estaban embarazadas o aquellas que estando embarazadas fueron amenazadas con el despido, es importante recordar que en sentencia n° 98 del Tribunal de Trabajo, Sección Tercera, de las nueve horas cinco minutos del 28 de enero del 2002, se estableció claramente que: *"... si la trabajadora antes de que se consume el despido, o bien una vez advertida de ello, hace del conocimiento de su patrón la existencia de su estado de gestación, obliga a la observación del trámite o permiso que ante el Ministerio de Trabajo contempla el artículo 94 del Código de Trabajo"*.

⁴¹ Facio, Alda. Op. Cit.

Ahora bien, el primer responsable de velar porque no subsistan estas violaciones, es el Ministerio de Trabajo. Cabe mencionar que la Directriz n° 1677, Manual de Procedimientos de la Inspección del Trabajo, la Dirección de la Inspección del Trabajo ha intentado uniformar los pasos a seguir ante las diferentes violaciones de derechos laborales. Por ejemplo existe un Procedimiento en caso de Despido Ilegal o Gestión de Despido de una Trabajadora. No obstante, la Defensoría de la Mujer analizó aspectos que se han detectado a través de las denuncias planteadas ante la Dirección de Inspección del Trabajo y se constató que: *"No existe un criterio unánime en cuanto al momento oportuno en que se debe presentar el certificado médico de embarazo al patrono y las posibles consecuencias de no presentar este dictamen o que él niegue que se le presentó. No existe una respuesta uniforme entre las/os funcionarias/os de la Inspección de Trabajo."*⁴².

Ante este panorama, la Defensoría recomendó al Ministro de Trabajo, capacitar y sensibilizar en forma clara e inequívoca a todos y todas las funcionarias de la Inspección del Trabajo en la perspectiva de género e identificar todos los aspectos que puedan derivarse de situaciones de despido por embarazo.

Otra circunstancia en la que se evidencia la discriminación por condición biológica son las situaciones que enfrentan muchas mujeres al solicitar la hora de lactancia. El caso a reseñar es la situación de una docente con plaza en propiedad y una jornada laboral regular de lunes, miércoles y viernes de 7:00 am a 12:45 pm y los martes y jueves de 12:50 a 5:45 pm y un recargo administrativo de cuatro horas diarias, y solicitó la hora de lactancia que le corresponde por ley a la Directora del Centro. Dicha solicitud iba acompañada de un dictamen positivo del Departamento Legal del Ministerio de Educación Pública.

La Directora le otorgó el permiso correspondiente en "horarios alternos y encajonados"; sin embargo, ese horario no le daba tiempo de viajar a su casa. Asimismo, la Directora propuso que si traía al menor de edad para darle de lactar en la Escuela, el espacio en que podría ejercerlo sería la "Sala de Profesores".

La resolución de la Dirección Jurídica del Ministerio de Educación Pública, con la que coincide la Defensoría de los Habitantes, estableció que debe favorecerse el ejercicio del derecho fundamental que le corresponde a la persona menor de edad y que se deben de dar las facilidades dentro de la jornada laboral para el disfrute del mismo. Asimismo, el hecho de que no exista un lugar adecuado en el sitio de trabajo para el amamantamiento del menor o la menor, sumado a la dificultad de la distancia excesiva que existe entre la casa de la denunciante y el centro de trabajo, agrava la situación del menor y la madre. Por ello, en aras de no violentar los derechos de la madre y del menor, la mejor opción para ejercer el derecho es en la forma en que la madre lo propone y que está avalada por el Departamento Legal, o sea, ingresar media hora más tarde y finalizar las labores media hora antes de la salida.

En estos casos, resulta importante llamar a una profunda reflexión, en tanto se evidencia una clara y continua violación de los derechos de las mujeres consignados en el Código de Trabajo, que se pone de manifiesto cuando la Directora de la Institución hizo caso omiso de la ley, de los derechos de la denunciante, de los derechos del menor y del dictamen emitido por la Dirección Jurídica.

En conclusión, las mujeres son víctimas de discriminación, subordinación, opresión, exclusión, violencia estructural y, por ello, la Defensoría de la Mujer considera que es esencial introducir en

⁴² Expediente 14824-21-2003

el quehacer de las instituciones públicas la perspectiva de género que logre visualizar esta condición diferenciada en que viven las mujeres y con ello propiciar su mayor inserción en el ámbito laboral.

d. Discriminación por condicionamientos culturales: las mujeres cuidadoras

Existen condiciones culturales que facilitan la exclusión o discriminación de las mujeres en el ámbito laboral. Este es el caso de las mujeres "cuidadoras".

Una de las motivaciones que se dieron fuertemente en el pasado y que aún persiste para restringir las labores de las mujeres "cuidadoras" es la imposición social de obligarlas a asumir las responsabilidades en el cuidado de hijos/as. Sin embargo, en la actualidad la realidad de las mujeres es otra, la toma de conciencia, el enfrentamiento con su realidad y la necesidad a la que se enfrenta tiene otra perspectiva.

En la actualidad un gran porcentaje de mujeres (madres, hijas, hermanas, etc.) está desempeñando un trabajo remunerado. Según el informe del Banco Mundial, las mujeres integran casi la mitad de la mano de obra del mundo. Se ha producido un significativo aumento de las familias en las que el hombre y la mujer obtienen ingresos originados de sus respectivos trabajos. Asimismo conviene destacar el hecho de que han aumentado las familias monoparentales a cargo de mujeres.

Hoy día, los ingresos de las mujeres son vitales para la sobrevivencia de la familia. De acuerdo con estimaciones de la OIT se calcula que en todo el mundo la proporción de hogares en los que las mujeres son la principal fuente de ingresos asciende al 30% del total.

Dicho crecimiento de la participación de las mujeres en la fuerza del trabajo ha provocado un cambio en los roles y las expectativas de género, tanto en la familia como en la propia empresa. Sin embargo, la redistribución de las responsabilidades económicas en la familia no se ha visto acompañada de una redistribución equivalente en lo que a las responsabilidades de trabajo en el hogar se refiere. Hoy en día, son las mujeres quienes asumen y realizan la mayor parte de las múltiples tareas domésticas y en su mayoría realizan una doble jornada laboral cada día.

Las responsabilidades concernientes al cuidado y demás responsabilidades familiares, principalmente el cuidado de los niños/niñas, personas adultas mayores y las personas dependientes, plantea el debate acerca de la posición de las mujeres y su igualdad en distintos ámbitos de la sociedad, pero principalmente en la esfera de la familia y el trabajo.

Según han indicado diferentes autores (Laufer y Silvera, 2001) la noción de lo que se ha dado en llamar "cuidados" se ha vuelto clave para el análisis y la investigación con perspectiva de género sobre las políticas de protección social. Se trata de un concepto sobre el que existen varias definiciones y está aún lejos de ser una noción de consenso. Puede encontrarse una serie de conceptualizaciones del "cuidado y las responsabilidades familiares" en la literatura más reciente; básicamente todas estas definiciones concuerdan en tratar éste como uno de los temas sustantivos más directamente relacionados al real ejercicio de la ciudadanía social de las mujeres.

Se ha dicho que el cuidado designa la acción de ayudar a un niño/a, a una persona adulta mayor, enferma o a una persona dependiente en el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana. Abarca, por lo tanto, hacerse cargo del cuidado material que implica un "trabajo", del cuidado económico, del cuidado psicológico, tal como lo es el vínculo afectivo. Puede ser

realizado, de manera honoraria o benéfica por parientes o de manera remunerada; la naturaleza de esta actividad variará según como se realice.

Como dice la investigadora Arlie Russell Hochschild "*...el vínculo emocional, generalmente mutuo, entre el que brinda cuidados y el que los recibe; un vínculo por el cual el que brinda cuidados se siente responsable del bienestar del otro y hace un esfuerzo mental, emocional y físico para poder cumplir con esa responsabilidad. Por lo tanto cuidar a una persona es hacerse cargo de ella [...] El cuidado es el resultado de muchos actos pequeños y sutiles, conscientes o inconscientes que no se puede considerar que sean completamente naturales o sin esfuerzo [...] Así nosotras ponemos mucho más que naturaleza en el cuidado, ponemos sentimientos, acciones, conocimiento y tiempo*". (A. Russell Hochschild, 1989).

En esta definición se plantea uno de los prejuicios de las discriminaciones de género más importante vinculado al tema de los cuidados, el prejuicio social de que existe una dotación natural en las mujeres para realizar este tipo de tareas, al nivel casi de una determinación biológica. La especificidad del cuidado es la de estar fundado en el plano relacional, ya sea en el marco de la familia o fuera de ella. Dentro de la familia, su carácter a la vez obligatorio y desinteresado, le otorga un espacio emocional y moral. No se trata de una obligación jurídica de prestar asistencia o ayuda, es más bien una obligación sociocultural y económica.

Las investigadoras holandesas Trudie Knijn y Monique Kremer (1997), ponen especial énfasis en que el cuidado de los niños/as, personas adultas mayores, esposos, personas con discapacidad y enfermos/as, es consecuencia de elecciones políticas, valoraciones culturales compartidas y estructuras de género. Además, la vulnerabilidad de la estructura de cuidados puede ser explicada por dos de sus principales características: el carácter genérico de la brindadora de cuidados y la posición social débil del receptor/a. El brindar cuidados es una actividad característicamente genérica, es por medio del cuidado que la identidad genérica de las mujeres es construida. La posición de las mujeres en la familia, sus oportunidades en el mercado de trabajo, su relacionamiento con parientes es definida en términos de su potencialidad de brindar cuidados y de la realización de su capacidad de cuidar. Cuidado y feminidad son dos caras de la misma moneda construida por el patriarcado que están mutuamente relacionados.

Más aún, a pesar de la presencia de las mujeres en el trabajo, todavía se espera un trabajador/a ideal que tenga ciertas cualidades de las tradicionalmente consideradas "masculinas": que la persona prefiera su carrera profesional; que centre su vida en el trabajo; que le dedique largas jornadas; que ajuste su vida familiar a las exigencias del trabajo cuando éste lo demande; en conclusión, que no esté comprometido/a por obligaciones familiares que reclamen su presencia.

Por consiguiente, los patronos siguen buscando al hombre como su modelo de trabajador ideal. La concepción de este trabajador ideal con cualidades masculinas es discriminatoria tanto contra las mujeres como contra los hombres con responsabilidades familiares. Esto quiere decir que las percepciones sociales sobre el trabajo y la familia no han cambiado al mismo ritmo con que se ha transformado el mercado del trabajo a consecuencia de la mayor participación de las mujeres en él; lo que trae consigo toda una serie de discriminaciones. A su vez, esta realidad da lugar a un alto índice de abandono del mercado de trabajo, puesto que muchas trabajadoras se ven imposibilitadas de satisfacer sus obligaciones laborales y sus obligaciones familiares.

La realidad mundial reclama nuevas iniciativas por parte de los/las jefes/jefas y de los gobiernos, así reflejado en el Convenio N° 156 de la OIT sobre trabajadores con responsabilidades familiares, 1981, ratificado hasta ahora por 29 países, en donde se busca promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo entre los/las trabajadores/as con responsabilidades familiares y aquellos que no las tienen.

Ante la Defensoría de la Mujer se presentó el caso de una trabajadora que enfrentaba diversos problemas laborales como producto del cuidado de su madre y hermano, ambos adultos mayores. En dicho caso se recomendó a la institución denunciada establecer acciones positivas para atender las desventajas del colectivo femenino, en especial de las mujeres que no están en condiciones de pagar a otra persona para que atienda a sus familiares; e incorporar la perspectiva de género. Es una necesidad que la realidad del trabajo y la familia se aborde tanto por los trabajadores como por las trabajadoras y que promuevan una prestación de cuidados familiares compartida entre ambos. Sólo así las mujeres podrán superar la doble carga que les imponen sus obligaciones laborales y familiares.

Por otra parte, la Defensoría es consciente de que se requiere un cambio en las percepciones sociales de las responsabilidades familiares de los hombres y de las mujeres, así como sus concepciones y prácticas de los deberes y derechos que les corresponde en la sociedad.

La Defensoría considera que se debe desprivatizar el tema de los cuidados y convertirlo en un asunto de interés público. O sea, se debe dejar de tratar el tema de los cuidados como un problema a resolver individualmente, para tratarlo como un problema social, que requiere de respuestas colectivas.

e. *Violencia derivada de los condicionamientos culturales: el Acoso Laboral y el Hostigamiento Sexual*

i. *Del Hostigamiento Sexual*

El Hostigamiento Sexual es una forma de violencia contra la mujer; pues se esconde en las palabras, en los silencios, gestos, acercamientos de quienes se encuentran en posiciones diferenciadas y asimétricas de poder. Las acciones del hostigador buscan someter, dominar e imponer su voluntad a la parte más débil de una relación laboral, quedando estas relaciones asimétricas más fortalecidas después de cada incidente sexual. Su actuar es reiterado y premeditado.

Entre los fines que pretende una persona hostigadora sexual se encuentran la satisfacción personal y el dominio sobre otra persona. La sociedad patriarcal, excluyente y jerarquizada, somete a la víctima en el plano de las relaciones sexuales, siendo su fin primordial anularla, bajo el poderío otorgado al hostigador por una cultura que lo impulsa y lo protege.

La impunidad que subyace frente a las denuncias por hostigamiento sexual crean imaginarios, como el que la mujer siempre tiene que acceder a las pretensiones sexuales de quienes tienen el poder, a cambio del acceso o permanencia en un trabajo digno y necesario para la manutención de ella y de la familia. Otra manifestación es la amenazas de perder su trabajo por ser mujeres jefas de hogar; también están aquellas mujeres que buscan un espacio en un ámbito laboral altamente competitivo o por superación personal. Dentro de estos imaginarios, las mujeres deben ceder a las demandas del hostigador.

La sociedad patriarcal naturaliza y normaliza los roles asignados a hombres y mujeres y por ello es "natural" que la mujer sea sometida sexualmente porque es lo normal. De ello se desprende la dificultad de transformaciones profundas en las concepciones y prácticas sexuales entre los géneros, lo que además se evidencia en el hecho de que el sistema burocrático patriarcal no sanciona las conductas sexuales, violentas para las mujeres pero socialmente permitidas.

Aún cuando el espíritu de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia va dirigido a desalentar este tipo de conductas, el procedimiento empleado por las instituciones del Estado para enfrentarlo, lejos de reducir el impacto de estas conductas fortalece estructuras sociales en donde a la víctima de hostigamiento se le sitúa en una situación particular vulnerabilidad.

Además de ser ubicada en una posición de vulnerabilidad la víctima es revictimizada. Esta última condición deriva de varias situaciones de condiciones de desventaja que se presentan con la interposición de la denuncia:

- No le aplican medidas cautelares que garanticen su protección y que no sufra perjuicio personal alguno en su empleo o en sus estudios;
- Los procesos son más extensos, su tratamiento suele ser abordado como cualquier procedimiento ordinario administrativo y se olvida el carácter especial que le confirió la ley;
- Revictimizan a la denunciante al valorar elementos de su vida personal, su forma de vestir y actuar, dentro de un procedimiento tendiendo a absolver al denunciante.

El procedimiento ordinario disciplinario se realiza para buscar la verdad real de los hechos y para restituir los derechos e intereses del administrado/a. No obstante, se hace imperativo aclarar que en el hostigamiento sexual no se puede restituir la pérdida del bienestar personal al haber tenido que pasar tiempos de temor, inseguridad, desmotivación, bajo rendimiento laboral o educativo, trastornos físicos y emocionales. Se le suma a lo anterior, las incapacidades médicas que también impactan económicamente a la víctima, así como las consecuencias derivadas del despido injustificado o su renuncia "*voluntaria*".

Los procedimientos disciplinarios deben tener claro su norte: que aquella persona que ha hostigado y ha generado este tipo de conductas tenga una sanción como corresponde, para que no vuelva a transgredir la vida, libertad, el derecho a realizar su trabajo en condiciones normales no solamente a quienes son víctimas, sino aquellas personas que conforman el entorno laboral.

Pese a lo anterior, existen instituciones públicas que obvian hasta su propia reglamentación interna y no realizan las modificaciones para actualizar sus instrumentos legales. En algunos casos han tenido que enfrentar diversidad de problemas por los vacíos existentes en su normativa especial de hostigamiento sexual y no realizan esfuerzos para cambiar esta situación. A 10 años de publicada la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia desgraciadamente existen instituciones que no tienen el reglamento interno que les exige.

Esto es aprovechado por los denunciados, quienes saben que su conducta quedará impune, son multirecurrentes para dilatar el procedimiento, inducen a que la administración incurra en errores, lesionan el debido proceso, generan nulidades, y en muchos casos, el proceso vuelve a su inicio por ineficiencias administrativas, lo que en detrimento de la estabilidad laboral y emocional de la víctima.

Este tipo de actos someten a las víctimas de hostigamiento sexual a condiciones especialmente desventajosas para el acceso al trabajo y permanencia en el mismo, al vulnerar el principio de igualdad y consolidar situaciones de discriminación existentes.

Actualmente la Defensoría de la Mujer da seguimiento a la Reforma de la Ley 7476; promueve y asesora la revisión de reglamentos internos sobre la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el

Empleo y la Docencia, básicamente a la luz de las recurrentes faltas de la Administración, por la carencia de estos reglamentos o por su desactualización.

El Estado debe trazarse nuevas políticas dirigidas a eliminar por completo todas aquellas conductas sexuales tendientes a violentar el derecho al trabajo, su permanencia, estabilidad y desempeño, la libertad, el bienestar general de las personas y sobre todo, el derecho a la igualdad ante la ley con el objetivo de dar cumplimiento a la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

ii. Del Acoso Laboral

Como parte de las condiciones culturales que excluye o discrimina a la mujer en esta sociedad, está el acoso laboral al que ha sido sometida históricamente. En la actualidad son muchas las denuncias que ingresan a la Defensoría de la Mujer⁴³, y es un problema que urge solucionar ya que cada día expone a las mujeres a ser agredidas y violentadas dentro de su trabajo⁴⁴.

El acoso laboral contra las mujeres se da como consecuencia de las relaciones de poder mal concebidas, que se perpetran por personas que tradicionalmente cuentan con suficiente grado de autoridad y de jerarquía en contra de las trabajadoras que están en una posición de subordinación. Un investigador en el tema de acoso laboral señala que se trata de *"un tipo de agresión que, la mayoría de las veces, se produce en forma sutil y premeditada, sistemática, durante un tiempo prolongado, de modo directo o indirecto, por parte de una o más personas, con el propósito de ir anulando a la víctima hasta llegar a provocar su renuncia"*.⁴⁵

Los casos que ingresan a la Defensoría de la Mujer sobre acoso laboral, demuestran cómo la víctima es llevada a un estado de franco desequilibrio emocional, con una baja autoestima, con diversas manifestaciones de deterioro en su salud física, con miedos y temores de recibir represalias por partes de sus jefes/as, compañeros/compañeras. Las mujeres se enfrentan a una persona que tiene como objetivo "DESAPARECERLAS" del lugar de trabajo, del puesto que ocupan; esta persona se aprovecha de su ubicación dentro de la institución, y en muchos casos logran lamentablemente su objetivo en muchos casos.

La Defensoría ha insistido que en aquellos casos en que se presentan claros síntomas de deterioro físico y psicológico por parte de las víctimas, la administración puede contribuir a solucionarlos en un menor tiempo si la persona es separada de quien la está alterando, es decir, aplicando como medida de protección el traslado de oficina a la víctima o alejarla del agresor o agresora de alguna forma. Sin embargo, es clara la posición de algunas víctimas de acoso laboral, al sentir que no son culpables de la situación y que al consentir el traslado están abandonando el trabajo que les costó obtener o el cual disfrutaban, donde están sus compañeras/os, así como la costumbre que han adquirido en cuanto a la movilización de su

⁴³ Es evidente el aumento de las denuncias que ingresan en la Defensoría de la Mujer; por ejemplo, en el período 2004-2005, la Defensoría de la Mujer abrió 66 nuevos expedientes, más que el año anterior, lo que significa un aumento del 80% de la cantidad de casos denunciados en el período 2003-2004.

⁴⁴ El 2004 sirvió a la Defensoría de los Habitantes para posicionar el tema del acoso laboral en las diferentes instituciones, capacitar en el conocimiento de la figura en diferentes instancias como el Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social entre otros. La razón de dar a conocer el tema del acoso laboral, es precisamente, que en estas denuncias la exclusión de la mujer en materia laboral se visibiliza y además es un tema que preocupa por el serio aumento que ha tenido en los últimos años.

⁴⁵ Cfr. Piñuel, Iñaki, *El mobbing*. www.acoso@nova.es

trabajo con respecto al sitio donde viven. Por tanto, ven la medida de protección más bien como castigo, máxime cuando la persona acosadora continúa en su cargo sin sanción alguna. Esto lleva a plantearse la inquietud de si la medida de protección ayuda a la víctima o tiende a culpabilizarla.

Las denuncias que se presentan por acoso laboral en la Defensoría de la Mujer en este período, continúan centrándose en trato inadecuado frente al público, gritos, irrespeto e intromisiones constantes, regaños, situaciones donde se excluía o ignoraba a la trabajadora, cambios de puesto, sentimientos de fracaso, engaños, e insultos, lo que ha provocado como consecuencia enfermedades, ansiedad, sentimientos de amenaza y frustración. En síntesis, la Defensoría reconoce que las víctimas de acoso laboral, van perdiendo su autoestima, llegando hasta el punto de renunciar, trasladarse, incapacitarse o, lo que es aún más injusto, cuando el acosador/a logra la meta de despedirla con base en una "causa justa".

En el 2005 la Defensoría señaló como uno de los casos más extremos el de una habitante que evidenció una situación muy delicada según certificados médicos; amenazaba con suicidarse en caso de regresar al mismo sitio de trabajo, luego de su incapacidad como producto del acoso laboral sufrido. Otro de los casos que más ha impactado, se refiere a una mujer que denunció que ha sido víctima del acoso laboral, ha sido trasladada de un puesto a otro y en cada uno de estos cargos se le ha tratado como una mujer problemática. Además, al solicitar la intervención de la Defensoría de los Habitantes y como consecuencia del informe final en el cual se recomendó el apoyo psicológico y trasladarla a un puesto en donde estuviera segura y pudiera desarrollarse plenamente, la institución optó por ceder la plaza y a su propietaria a la Defensoría de los Habitantes. A pesar de dicha respuesta, la institución continúa negando la existencia del acoso laboral sobre la funcionaria⁴⁶.

Además, de la casuística se comprueba que demostrar el acoso laboral se torna difícil, dado que tanto la víctima como sus testigos/os tienen miedo de que se tome por parte del agresor/a represalias en su contra. Justamente, la Defensoría ha recomendado en los casos donde la prueba testimonial es escasa, presentar el dictamen médico donde se compruebe que la víctima está padeciendo de estrés laboral. El dictamen médico se ha convertido en una prueba contundente que se anexa al expediente y ha sido recibida y valorada favorablemente a beneficio de la víctima en los casos de acoso laboral.

Sin embargo, hay muchas instituciones que no consideran el dictamen médico como una prueba. Tal es el caso del Ministerio de Educación Pública, el cual no ha valorado el dictamen psicológico en donde se evidencia estrés laboral presentando por la supuesta víctima de acoso laboral. Lo anterior obedece a que la mayoría de docentes padecen de estrés laboral provocado por la misma situación que les acontece en su diario vivir con las y los estudiantes. Pese a esta situación, no se ha impedido que las denuncias se tramiten, o que se reciban los dictámenes médicos por estrés laboral. Pero, no ha servido como un aporte inmediato y facilitador en los casos en que se ha solicitado el traslado como una medida cautelar.

Como se ha indicado en los informes finales de la Defensoría y en el Informe anual 2003-2004, para este tipo de agresiones no existe una ley o reglamento que establezca, con claridad, el procedimiento a seguir. Este vacío legal ha conllevado a la impunidad del acosador/a y a la exclusión laboral de las mujeres, por no resaltar su impacto negativo en las condiciones físico-psíquicas.⁴⁷

⁴⁶ Expediente n° 17134-21-2004

⁴⁷ Al no existir una ley protectora de las víctimas de acoso laboral, se ha tenido que recurrir a los arts. 19, 69 inciso C, al 81 inciso I, a los Principios Generales del Derecho de Trabajo, la Declaración Universal de

La Defensoría de los Habitantes ha recomendado en diferentes casos "... valorar la posibilidad de reubicar no sólo a la víctima, sino también al acosador/a dependiendo del caso concreto, así como su obligación de abrir el procedimiento administrativo al supuesto acosador/a, con el fin de que dicha conducta violatoria no quede impune, en armonía con los principios del debido proceso. La autoridad correspondiente debe amonestar a los/as acosadores/as para defender los derechos de las víctimas, de los intereses del Estado, administrar justicia y sancionar a las personas que entorpecen gravemente la convivencia laboral".

3. Nuevas luchas por la no discriminación: reformas laborales

La Defensoría de la Mujer hace hincapié en la urgente necesidad de resolver la situación de las condiciones laborales de un grupo de mujeres excluidas de algunos derechos laborales y que han denunciado el régimen de excepción al que están sometidas. Este grupo son las trabajadoras domésticas remuneradas, quienes se encuentra bajo un régimen especial, normado en el capítulo VIII del Código de Trabajo. En el capítulo en mención se evidencian diferencias sustantivas en relación con otros trabajadores/as que se traducen en una clara discriminación en cuanto a la jornada laboral ordinaria, extraordinaria, las vacaciones y los días libres.

La Defensoría de los Habitantes, junto con asesoras legislativas y personal de instituciones públicas y organismos no gubernamentales, continúa apoyando este proyecto de ley, "cabildando" para conseguir el apoyo de diputadas y diputados, que hasta el día de hoy no evidencian voluntad política para enviar el proyecto a discusión en los primeros lugares de la agenda legislativa.

No puede dejarse pasar la ocasión para hacer referencia al proyecto de ley "Reforma de varios artículos del Código de Trabajo" (Flexibilidad Laboral), Expediente N° 15.161 que se encuentra en la Asamblea Legislativa. Este proyecto propicia la pérdida de derechos laborales y sociales, sobre todo cuando de mujeres trabajadoras se trata. Esta pérdida de derechos que traerá como consecuencia la aprobación de este proyecto de ley, favorece abiertamente la situación económica de los empresarios.

La Defensoría tiene claro y así lo ha expuesto en diferentes foros que este proyecto estaría excluyendo aún más a las mujeres al no considerar tanto su participación en el mercado laboral como el trabajo no remunerado que su casa y familia les demandan. De esta forma, de aprobarse el proyecto, se les ampliaría e intensificaría las jornadas de trabajo a las mujeres con los efectos físicos y emocionales que ello conlleva.

La Defensoría en el informe anual 2003-2004 enfatizó sobre este proyecto lo siguiente:

"...es evidente que se trata de un proyecto que no ha considerado, para nada, las condiciones particulares de vida y de inserción al mercado laboral de las mujeres. Se trata, por tanto, de un proyecto eminentemente sexista que invisibiliza al sector femenino de la fuerza de trabajo. Además es una propuesta realizada únicamente desde la perspectiva del empleador, donde pareciera que sólo su interés es suficiente para justificar cambios tan importantes y de tanta trascendencia para las y los trabajadores. (...) Significa un grave retroceso en el campo de los derechos y de las conquistas alcanzadas, a nombre de la competencia y del aumento del empleo. Estas dos situaciones se pueden

mejorar sin restringir los derechos laborales, sin provocar perjuicios a la población trabajadora remunerada, considerando las diferencias sustanciales en las condiciones de vida y en la inserción de la fuerza de trabajo femenina y masculina, respetando la Constitución Política y el Código de Trabajo".⁴⁸

No puede negarse que en el tema del trabajo ha habido algunos avances al promoverse la igualdad y la no discriminación, las normas que protegen a la mujer en estado de embarazo, licencias de maternidad, hora de lactancia, trabajo remunerado a domicilio, hostigamiento sexual, etc. Pero aún queda mucho camino por recorrer, siendo de especial importancia la necesidad de lograr una justa distribución entre hombres y mujeres con respecto al trabajo remunerado y las obligaciones laborales donde la balanza laboral no se incline hacia uno de los dos géneros. De no resolverse esta situación el conflicto entre ambas responsabilidades seguirá siendo una fuente de desigualdad, de estrés, de tensión y de exclusión para las mujeres trabajadoras.

D. EXPRESIONES VISIBLES E INVISIBLES DE LA DISCRIMINACIÓN HACIA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

El envejecimiento de la población es un fenómeno mundial que ha resultado más evidente en los países desarrollados y presentado un crecimiento más rápido en los países en desarrollo. En el caso de Costa Rica, como país inmerso en las tendencias mundiales hacia la menor fecundidad y la mayor esperanza de vida, también se registran índices importantes respecto de la reducción de la mortalidad infantil y adulta, lo cual significa que las personas tienden a sobrevivir más allá de los 65 años.

Esta situación supone la modificación en las relaciones de dependencia económica, ya que en la actualidad hay 16 adultos mayores por cada 100 personas menores de edad y al 2020, la proporción será de 32 por cada cien. De modo que si bien los cambios poblacionales experimentados en las últimas décadas, suponen un ritmo más lento y una tendencia a la estabilización, lo cierto es que ha habido una repercusión significativa en la composición de la pirámide poblacional, en la cual se destaca un aumento en el segmento mayor de 65 años y en el futuro aumentará la proporción de personas mayores de 80 años y más.⁴⁹

El inicio del nuevo siglo trajo buenas nuevas para la población adulta mayor del país. La Defensoría de los Habitantes, en el informe del período 1999-2000, reconoció las acciones afirmativas promulgadas en relación con la protección jurídica de las personas adultas mayores y se consideró el inicio de un proceso de integración de las necesidades específicas de esta población para consolidar un sistema de protección integral capaz de responder al nuevo perfil demográfico del país. La promulgación de nuevos instrumentos jurídicos, como la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley N° 7935) dio paso a un nuevo paradigma de abordaje de la vejez a partir de los derechos humanos de esta población.

Este nuevo modelo parte de la reconceptualización del envejecimiento, en el cual se visualiza a las personas adultas mayores como titulares de derechos en igualdad de oportunidades, según sus propias capacidades y potencialidades, con el fin de garantizarles una ciudadanía activa y, por ende, la acción del Estado y la sociedad en procura de su protección integral. Asimismo,

⁴⁸ Para mayor información, ver la página web de la Defensoría de los Habitantes, www.drh.go.cr/mujer

⁴⁹ Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano, San José, octubre 2004.

este proceso debía aspirar a la disminución de las situaciones de discriminación y exclusión social de este sector.

Al respecto, la labor de vigilancia de la Defensoría se ha orientado a la incorporación de este nuevo modelo y al desarrollo y fortalecimiento de los programas y servicios públicos existentes, de cara a la satisfacción de las necesidades de este grupo para el ejercicio pleno de su ciudadanía.

El abordaje de la vejez desde la perspectiva de los derechos, requiere de un análisis de la forma como se construyen las relaciones y se brindan las oportunidades a las personas adultas mayores, con el fin de determinar cómo está estructurado el aparato social y público del país y de qué forma contribuye a la creación de condiciones de vida igualitarias y equitativas.

Es evidente la transición demográfica que Costa Rica ha experimentado en las últimas décadas. La reducción de la mortalidad infantil, asociada a la reducción de las tasas de natalidad, acompaña la ampliación de la expectativa de vida, lo que supone la transformación del espectro poblacional en un corto tiempo y evidentemente, el peso de la población adulta mayor se hará sentir en la dinámica social.

Cada vez habrá más personas mayores a quienes se debe valorar de manera efectiva como miembros de la familia, de la sociedad y como ciudadanas con derechos y, por consiguiente, aumentará la presión por responder de forma adecuada a las múltiples demandas de atención que tal escenario supone. Desde el nuevo paradigma, esta respuesta no se reduce a una atención asistencial sino que primordialmente debe estar orientada al fortalecimiento de las condiciones para asegurar a ese grupo su independencia, autonomía y participación, sin olvidar las particulares circunstancias de vulnerabilidad social, familiar, funcional o económica que puedan presentar, sea derivada del proceso de envejecimiento o sustentada en el rezago cultural que supone la transición de enfoques.

En el período que corresponde a este informe y a partir de las quejas atendidas, la Defensoría de los Habitantes ha realizado una retrospectiva acerca de la observancia de los derechos de la población adulta mayor, en el marco de las normativas vigentes dirigidas a alcanzar el cambio social exigido para sustentar el nuevo modelo societal impulsado por las Naciones Unidas desde 1999, bajo el concepto de *“una sociedad para todas las edades”*.

Si bien el panorama jurídico y la modificación del enfoque conceptual han cambiado, los resultados de las investigaciones realizadas por la Defensoría de los Habitantes revelan que a cinco años de vigencia de la nueva ley, el espectro de exclusión y discriminación en contra de la población adulta mayor aún se encuentra arraigado. De esto dan fe las diversas manifestaciones de violación a sus derechos fundamentales en diversos ámbitos del quehacer nacional, como la atención de la salud, en la prestación de los servicios públicos, en el acceso a la seguridad social, en las condiciones para garantizar la seguridad económica –políticas laborales o regímenes de pensiones-, en la demanda de seguridad ciudadana, entre otros, ya que aún no se han emitido las políticas públicas necesarias con perspectiva etárea.

Desde esa perspectiva, el sistema social e institucional todavía no logra garantizar respuestas integrales a los requerimientos de las y los adultos mayores, pese a que pueden apreciarse esfuerzos en esa línea. Los planes y programas en ejecución resultan conservadores en contenido y orientación y se observa un lento proceso de incorporación del nuevo paradigma y de las acciones para la adecuación oportuna y efectiva de la respuesta estatal.

A pesar de los avances en el marco normativo, del análisis de las quejas recibidas en la Defensoría se confirma la persistencia de un modelo social e institucional que excluye a las personas de la igualdad de oportunidades según su condición etárea.

Esta situación conduce, en algunos niveles, a manifestaciones de violencia estructural, en el tanto la invisibilización de la especificidad de la persona adulta mayor y de sus necesidades particulares, violentan sus derechos y dignidad. Si bien muchas de estas situaciones pasan por cuestiones actitudinales y culturales –un menosprecio a la vejez-, en otras oportunidades es la indiferencia la que coloca a la persona adulta mayor en una situación de desvalorización frente al sistema, que tiene como resultado la discriminación y la afectación de sus derechos fundamentales. La concienciación sobre esta realidad no resulta fácil, teniendo en cuenta que a veces se trata de hechos fácilmente visibles, mientras que en otros, son actos solapados que no son perceptibles por el resto social y su corrección no se viabiliza.

La Defensoría de los Habitantes insiste en señalar la prioridad de la temática y plantea algunas llamadas de atención y signos de alerta, con el fin de insistir en la urgencia de definir y adoptar las acciones necesarias que reviertan las condiciones desiguales y discriminatorias que la vivencia de las personas adultas mayores confirma todos los días. No se trata tan sólo de un abordaje limitado a las condiciones de sobrevivencia (asistencia) de esta población, sino de las condiciones básicas que permitan el desarrollo de sus potencialidades y su permanencia activa y valorizada en la dinámica social. Como ya se ha señalado en informes anteriores, los derechos no se pierden con la edad.

Las personas adultas mayores, sus familiares y el entorno que las rodean, poco a poco empiezan a ser más conscientes de los derechos que les asisten y por lo tanto, se observa un incremento en la capacidad de denuncia de las diversas formas que adopta el maltrato y el abuso hacia esta población. De las quejas que ha recibido la Defensoría los Habitantes se evidencian las variadas expresiones de la violencia en contra de la población adulta mayor, que van desde lo socioeconómico, hasta lo institucional e interpersonal y afectivo.

La cotidianidad social pone de manifiesto una doble moral en lo que se refiere al reconocimiento del valor de la persona adulta mayor; por una parte se reconoce la obligación de la sociedad para con sus ancianos por su aporte a la comunidad, pero por otra, se le despoja de la titularidad de sus derechos, convirtiéndolos en objetos de protección más que en sujetos titulares de derechos o en casos más dramáticos, en población excluida de la dinámica social, condenada a padecer su vejez y a esperar su muerte.

Este maltrato no es exclusivo del ámbito familiar, en donde suelen suceder muchas de estas situaciones, sino que se reproduce y manifiesta claramente en el ámbito público: se observa en la desigualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales, derivada de la falta de incorporación del componente etéreo en las políticas y programas del sector o, en caso de haberlas, en la perspectiva restrictiva con que se ejecutan; en la inequidad y marginalidad consecuencia de las condiciones de pobreza; en las restricciones para el acceso y permanencia en los regímenes de seguridad social y en los niveles de desprotección, ante la falta de oportunidades laborales y de desarrollo.

Individualmente, las personas mayores también están sufriendo como consecuencia de la situación de inseguridad generalizada, al ser víctimas frecuentes de la violencia callejera, del abuso y maltrato en la familia, en buena medida por la falta de previsión social hacia una vida adulta más prolongada; hasta las acciones afirmativas que se han dispuesto para revertir estos procesos, en ocasiones se han convertido en causas de maltrato, como es el caso de la exención tarifaria para el uso del transporte público a favor de las personas adultas mayores.

Con el propósito de evidenciar de manera concreta la violencia social y estructural que viven las personas mayores y derivadas de los asuntos que son puestos en conocimiento de la Defensoría de los Habitantes, se destacan algunos escenarios que significativamente ponen de manifiesto la necesidad de comprender la nueva dimensión que adquiere el mandato de protección especial que señala el artículo 51 de la Constitución Política hacia las personas adultas mayores y que, por lo tanto, llaman a toda la sociedad y, en particular, a las autoridades públicas a poner especial atención a esta realidad.

1. **De la violencia en contra de las personas adultas mayores en el transporte público: una acción afirmativa que se ha convertido en una acción discriminatoria**

En diciembre de 1999, junto con la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, se promulgó la Ley N° 7936 la cual estableció un régimen tarifario especial para el uso del transporte público a favor de las personas mayores.

El beneficio tiene su fundamento en el establecimiento de una acción afirmativa para favorecer el derecho de las personas adultas mayores a permanecer en forma activa en la dinámica social, proveyéndole de un mecanismo que le facilite su movilización y, con ella, el ejercicio de otros derechos fundamentales como el trabajo, la salud, la recreación, la participación, entre otros.

Es necesario indicar que se viene registrando un aumento en las quejas recibidas sobre la implementación de la exoneración tarifaria en el transporte público, las cuales consisten en las restricciones impuestas por el sector empresarial del transporte, que en síntesis refieren: límite y rechazo en el recibo de tiquetes, maltrato por parte del operador de la unidad y procedimiento de autorización previa del uso del tiquete mediante la firma y sello del empleado encargado del despacho de autobuses. Las acciones de la Defensoría de los Habitantes han estado orientadas a la evaluación del procedimiento de atención y supervisión ejercido por el Consejo de Transporte Público (CTP), la ARESEP, la C.C.S.S. y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor desde sus competencias genéricas y específicas, a partir de lo dispuesto por la Ley N° 7936, sin perjuicio de las acciones que en forma continuada se han realizado desde la implementación del sistema de tiquetes.

Además de las dificultades que en la cuestión operativa este régimen ha implicado para las instituciones públicas involucradas: CCSS, ARESEP y Consejo de Transporte Público (CTP) y para las empresas de autobuses (sistema de tiquetes, costos operativos, cálculo para el reconocimiento del subsidio en las tarifas de autobuses), lo cierto es que la factura mayor la han pagado los propios beneficiarios y beneficiarias de la tarifa preferencial.

De las situaciones investigadas y de aquellas que se continúan recibiendo en la Defensoría de los Habitantes, se han visibilizado diversas formas de maltrato y violencia en contra de las personas adultas mayores al momento de hacer efectivo el derecho preferencial que dispuso la ley. Los abusos van desde el sector transportista hasta las propias instituciones públicas.

En relación con las empresas autobuseras y sus operadores, se han evidenciado diversos tipos de conductas y acciones que afectan el disfrute del beneficio y atentan contra la propia dignidad de las personas adultas mayores; esta situación ha ocurrido en diferentes lugares del país.

Los empresarios han implementado diversos mecanismos de control en relación con los operarios de las unidades para evitar que este sistema afecte sus ingresos mediante el uso fraudulento del dispositivo. Sin embargo, la carga de este control no se ha quedado en el chofer

del autobús, sino que se ha traslado de manera injusta a los ancianos y ancianas que pretenden disfrutar de su beneficio.

En este sentido, se ha utilizado la modalidad de recibir por día tan sólo una cierta cantidad de tiquetes por unidad, lo cual restringe el acceso al servicio en condiciones preferenciales, siendo los supuestos beneficiarios los afectados con las excusas, ofensas y hasta humillaciones, cuando resulta que su tiquete excede el número permitido para ese día, perdiendo su validez y si se quiere hacer uso del servicio, se deberá pagar el pasaje respectivo. En otras ocasiones, el enfrentamiento se sustituye con la negación del servicio, evitando realizar paradas cuando se advierte que son personas adultas mayores las que lo requieren. Asimismo, se introducen modalidades de control que desestimulan el uso del sistema en tanto burocratizan sobremanera el hacerlo efectivo: previo al uso del tiquete, debe ser autorizado con la firma y sello del despachador o "cheque" de los buses. Todas estas situaciones inducen a crear un clima de malestar entre el resto de los usuarios, que se traduce en repudio a las personas adultas mayores como usuarias del servicio de transporte público y, en consecuencia, las expone a niveles de violencia que no tienen la obligación de soportar.

A esta situación vejatoria, se suma una revictimización de la persona adulta mayor por parte de las entidades públicas con competencias para fiscalizar la efectiva prestación del servicio de transporte público y de disfrute del beneficio de la tarifa preferencial, a quienes les corresponde garantizar sus derechos. Se ha reiterado a la ARESEP, el Consejo de Transporte Público y a la C.C.S.S., la necesidad de que evalúen el sistema de tiquetes de manera integral, por ser una de las principales causas de los maltratos que reciben las personas, así como una adecuada coordinación para evaluar el servicio prestado por el concesionario y que se ve compensado con la tarifa subsidiada que se reconoce y que es asumida por la colectividad, a favor de este grupo étnico.

Al respecto es importante subrayar que el Consejo de Transporte Público es el órgano competente para la aplicación de las sanciones correspondientes a los concesionarios del transporte público. En ese sentido, se ha llamado la atención de ese ente con el fin de tramitar con diligencia y celeridad los reclamos planteados por los administrados contra estas empresas.

No obstante, la acción del Consejo se ha limitado a trasladar las quejas al Departamento de Inspección y Control, el que a su vez ha indicado la escasez de recursos para justificar el retraso en la tramitación de las denuncias, sin preocuparse por establecer un plazo razonable para realizar las valoraciones correspondientes. Los plazos registrados abarcan de ocho a diez meses, en los que no se conoce con claridad, las medidas mínimas dispuestas para el inicio de la investigación respectiva. Por ello, se ha señalado la ineficacia del procedimiento ejecutado y la afectación al propio procedimiento de queja ante la Defensoría como instancia también sujeta a plazos de resolución razonables y proporcionales a la urgencia de demanda de los habitantes. En consecuencia se planteó la necesidad de realizar un estudio sobre el tipo de quejas y el procedimiento realizado en la tramitación individual de las denuncias que aborde diferentes elementos tales como: procedimientos, complejidad técnica, valoración de la prueba y el grado de afectación particular del denunciante, entre otros.⁵⁰

Igualmente, se formuló un llamado de atención al Ministro de Obras Públicas y Transportes sobre el particular⁵¹ para que:

⁵⁰ Informe Final Oficio 12211-2004-DHR. Expedientes 16297, 16357,16454,16650,16733,22-2004

⁵¹ (informe final N° 03854-2004-DHR del 30 de abril de 2004)

"como integrante del Consejo de Transporte Público, a fin de que proceda a disponer lo necesario para que se revise la metodología utilizada por el Consejo para la atención de las quejas provenientes de las y los habitantes, al igual que las presentadas por esta institución. Si bien en algunos casos se indica el traslado de correspondencia, no se obtienen respuestas concretas acerca de las medidas o acciones correspondientes, así como los plazos estimados para su resolución de conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que rigen la actuación de la Administración Pública, cuyo incumplimiento no es otra cosa que el quebranto al artículo 27 de la Constitución Política".

Lo anterior confirma que esta revictimización es evidente cuando las personas interponen las quejas o la Defensoría lo hace en nombre de ellas y los mecanismos de investigación son excesivamente lentos, burocráticos y no garantizan la plena y oportuna participación de la persona afectada; al final redunda en una impunidad que incentiva a que la situación vejatoria se afiance. Cabe destacar que la reivindicación de los derechos lesionados, comporta también una actitud de reconocimiento y rectificación de la falta por parte del concesionario, como se ha podido percibir en algunas escasas ocasiones. Lamentablemente, esta no es la respuesta más común.

No obstante, según lo indicado, a pesar de las recomendaciones emitidas al respecto, el CTP argumenta la falta de recursos para priorizar la atención de las quejas de esta Defensoría, al igual que aquellas que los administrados les presentan en forma directa, proponiendo el análisis del retraso en la tarea de inspección y control, así como de la gestión de la Junta Directiva responsable de conocer los informes técnicos y determinar finalmente las acciones correspondientes.

Por su parte, se considera que la ARESEP debe de conocer sobre estas denuncias, teniendo en consideración que le corresponde determinar el ajuste al subsidio por concepto de la tarifa preferencial, razón por la que no puede desvincularse de la calidad del servicio prestado. En este sentido, se estima que debe involucrarse más directamente respecto de las quejas que tramita el CTP, sobre todo en los casos de empresas que son objeto de denuncias recurrentes por maltrato, el cual es un componente más a considerar para efectos de medición de la calidad del servicio de transporte público.

Otra instancia que ha intervenido en este tema es el CONAPAM, el cual, en el marco de sus competencias de rectoría, exhortó al CTP a actuar en los casos relacionados con la aplicación del sistema de tiquetes y el maltrato en contra de esta población usuaria del servicio de transporte público. Asimismo, solicitó al CTP se le autorice para participar en el proceso de atención de dichas denuncias. La intervención del CONAPAM es relevante como coadyuvante en el impulso de las reformas o estudios requeridos en relación con la determinación de la demanda real de esta población en el uso del transporte público con el fin de contribuir a evitar las violaciones que están sufriendo estas personas en atención al disfrute de este derecho.

Es fundamental agregar que la Defensoría de los Habitantes, como parte del seguimiento dado a la operacionalización del sistema de tiquetes, asistió en el mes de febrero, a una sesión de la comisión interinstitucional liderada por la C.C.S.S., cuyo cometido es estudiar los mecanismos alternativos al uso de tiquetes. El fin perseguido fue conocer el avance de las acciones institucionales ejecutadas en procura de una respuesta que facilite la valoración del costo y el beneficio del mecanismo y la exploración de otras alternativas sustitutivas.

No obstante, la respuesta recibida sigue siendo la misma de los dos últimos años y, que ha sido ratificada por la Dirección de Prestaciones Sociales de esa institución que literalmente indica: *“estamos a la espera de un sistema automatizado para sustituir el actual uso de tiquetes, el cual siempre se vio como temporal”*⁵². Por su parte, el sector transportista plantea que la implementación del sistema automatizado implica un mayor costo que debe ser reconocido en el ajuste tarifario, sin que a la fecha parezca existir acuerdo en dicha comisión, pese a la amplia representación de los transportistas y la participación de los funcionarios de las instituciones responsables de la fiscalización.

2. Del trato y el manejo inadecuado del envejecimiento en los servicios de salud

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el incremento en la esperanza de vida de las y los costarricenses al nacer es un promedio de 78.6 años, identificado para hombres en 76.3 años y para las mujeres en 81.1. Asimismo, según estudios recientes, en Costa Rica las personas que alcanzan los 90 años cuentan con una expectativa de vida adicional de 4.5 años, mientras que en países como Estados Unidos y Japón es de 3.9 años. Al descender la fecundidad y las tasas de mortalidad, la población empieza a envejecer; pero además, en Costa Rica aumenta la longevidad en los sectores de más edad, lo que implica un particular desafío en todo el modelo societario, con especial énfasis en algunos sectores, como lo es el sector salud.

El paso a edades más avanzadas trae consigo una serie de cambios en las condiciones de vida de las personas adultas mayores, que no en todos los casos supone aspectos negativos, pero sí una readecuación de los servicios, teniendo en consideración la modificación en su dinámica social, la capacidad funcional y, en muchos casos, también la capacidad cognoscitiva.

En el presente segmento se ha apuntado la estrecha relación entre transición demográfica y cambio social, como procesos graduales interconectados en virtud de la demanda que plantea esta población. Sin embargo, a fin de responder adecuadamente a esa exigencia no se puede obviar el ligamen entre el perfil demográfico y el perfil epidemiológico de la población.

La población adulta mayor reporta cambios en los estilos de vida y de consumo que repercuten en los patrones de morbilidad y mortalidad, aspectos que también están influidos por los avances en el campo médico y la tecnología en salud. En la actualidad, la población adulta mayor acusa un descenso en enfermedades infecciosas y agudas y un incremento en enfermedades crónicas y degenerativas, las cuales evidentemente, requieren de respuestas radicalmente diferentes, más sostenibles y, eventualmente, de mayor inversión económica y social.

Este cambio señala la imperiosa necesidad de fortalecer el sistema de salud mediante la atención integral a esta población, incluso desde antes de que la persona ingrese en este rango de edad. Es preciso asumir un enfoque de la salud como producto social, que permita incorporar elementos conceptuales y operativos para satisfacer las numerosas y costosas demandas de las personas mayores en la prestación de estos servicios. Las provisiones deben ser a todo nivel y establecidas en forma anticipada, atendiendo las proyecciones poblacionales que se tienen en relación con el crecimiento de este grupo etáreo en el mediano plazo (al 2025 serán aproximadamente de 865.000 habitantes, un 15% de la población total). Lo anterior implica una revisión acuciosa del sistema de salud y de seguridad social como mecanismos esenciales para estar preparados para esta inminente demanda, con el apoyo de los demás sectores y actores sociales.

⁵² (Oficio DPS-230-05 del 22 de abril de 2005).

Desde los inicios de la Defensoría se ha venido señalando las diversas deficiencias encontradas en la atención en salud de los habitantes y de manera oportuna, se han emitido múltiples criterios y recomendaciones al respecto. En relación con la especificidad etárea y su relación con la situación de los derechos de las personas adultas mayores, igualmente se han formulado recomendaciones para impulsar la vigencia del derecho de atención preferencial de esta población en su condición de pacientes.

Lo anterior encuentra su fundamento en la urgente necesidad de revisar las políticas de atención en salud dirigidas a este grupo poblacional, de forma que resulten conformes con el nuevo perfil demográfico de la población costarricense y, por tanto, se ha apuntado la exigencia de distinguir la condición etárea de las y los pacientes atendiendo al grado de vulnerabilidad que presentan, la cual lleva consigo las características propias del envejecimiento individual como estado biológico e irreversible con el fin de adecuar progresivamente los servicios de atención a favor de esta población.

Dichos planteamientos se han elaborado debido a la diversidad de las quejas sobre la materia, recibidas en su mayoría directamente de las personas mayores afectadas, que reportan tratos inadecuados, largas listas de espera en los servicios especializados incluidos el de cirugía, tratamientos fármaco-terapéuticos no contemplados en la lista oficial de medicamentos, así como el acceso a los servicios oncológicos y las limitaciones para recibir tratamientos en odontología y oftalmología, entre otros. Esto sugiere que los mismos pacientes se consideran legitimados para reclamar a partir de su especificidad y a la luz de las patologías inherentes a la edad avanzada.

Dentro de ese marco, la Defensoría de los Habitantes recibe las quejas de esta población en relación con los vacíos y dificultades encontradas en la prestación de los servicios de salud en los diversos niveles de atención. De manera especial, se evidencia la falta de un enfoque más integrador en los servicios especializados que los usuarios y usuarias requieren conforme con su condición etárea, reconociendo y planteando su especificidad de conformidad con sus derechos fundamentales.

En ciertas oportunidades el maltrato denunciado se vincula más con las condiciones estructurales para la prestación del servicio. Un ejemplo de esto, son algunas situaciones que se viven en relación con el servicio de Ortopedia, uno de los servicios más utilizados, debido a que las diferentes patologías tratadas bajo esta especialidad responden al perfil propio de una persona de edad avanzada. Para casos críticos, el único tratamiento es el reemplazo articular (implantes), el cual requiere de un procedimiento quirúrgico.

A partir de una queja, la Defensoría de los Habitantes conoció la situación que se presentó en el Hospital San Juan de Dios, uno de los centros hospitalarios con mayor demanda de atención y receptor de la población referida por el Hospital Blanco Cervantes. Este hospital presenta una amplia lista de espera en cirugías generales y en el caso de los reemplazos ortopédicos, el 99% corresponden a personas adultas mayores. Sin embargo, ha existido una tardanza de más de cinco años por parte de la C.C.S.S. para responder a las gestiones de la administración del hospital para lograr la habilitación de los quirófanos necesarios con el fin de satisfacer esta demanda.

En ese mismo sentido, cabe destacar otro caso del Hospital San Juan de Dios, en el cual la paciente fue referida por el hospital especializado en geriatría y gerontología, pero que ingresó a la lista de espera de cirugías de 600 casos programados a ese momento. Las explicaciones

brindadas por el Hospital San Juan de Dios apunta igualmente a la falta de quirófanos, lo que afecta la lista de espera.⁵³

Si bien la Defensoría de los Habitantes reconoce la autonomía hospitalaria, estos casos permiten corroborar que el Hospital no tiene una orientación etárea, ni tampoco maneja criterios específicos que permitan una rigurosa caracterización de esta población para la determinación del riesgo, en procura de garantizar una atención integral de modo preferencial. Asimismo, se comprobó que la atención especial ofrecida en el Hospital Blanco Cervantes no es reconocida por dicho hospital, lo cual se refleja en el procedimiento ordinario prestado a la referencia del hospital especializado. En razón de la tramitación indiferenciada, resulta esencial la definición de los criterios señalados, siendo que la falta de una verdadera política de atención preferencial, no sólo es atribuible a ese centro hospitalario, sino a todos los servicios de salud en distintos niveles de atención, así como en la red general hospitalaria.

Al respecto, se recomendó al Hospital Blanco Cervantes y al CONAPAM, elaborar una política de atención preferencial a favor de las y los pacientes geriátricos, cuyo resultado final sea la definición de una efectiva política de urgencias geriátricas. El Hospital San Juan de Dios informó que a partir de mayo se habilitarán los quirófanos que no se habían utilizado por la falta de personal. Igualmente, se toma nota del acercamiento que entre las direcciones de ambos nosocomios se ha tenido recientemente, lo cual coadyuvará en el mejoramiento del servicio brindado.

Por otra parte, entre las denuncias que recibe la Defensoría de los Habitantes, las personas mayores señalan el trato deshumanizado y la invisibilización de la condición etárea, no sólo en cuanto a la prestación del servicio, sino respecto de las actitudes del personal de salud, incluidas las propias contralorías de servicio. Además de los derechos que como pacientes tienen estas personas, se debe destacar el derecho a la atención preferencial, el cual supone la garantía de un trato igualitario a partir de su especificidad y la consideración de sus necesidades, de conformidad con sus capacidades funcionales y mentales, a las cuales habrán de adaptarse los servicios y no a la inversa.

Otro caso importante es el relacionado con el derecho de la persona mayor a disponer de un acompañante en el servicio de urgencias. Esta situación se presentó en el Hospital San Juan de Dios, en donde el no reconocimiento de este derecho incidió en el accidente que sufriera una señora adulta mayor con dependencia física y mental. Al respecto, se vertieron recomendaciones en torno a la calidad de la atención demandada por este grupo etéreo, así como la integración de sus derechos específicos en el Reglamento de Asegurados de la C.C.S.S.; esta última recomendación se encuentra en estudio para su cumplimiento por parte de la entidad aseguradora.⁵⁴

Es indudable que este tipo de situaciones reflejan cómo las autoridades de la C.C.S.S. y hospitalarias, no han incorporado entre sus políticas y programas el componente de la perspectiva etárea, la cual define con claridad criterios para la priorización de acciones en función de una población con demandas específicas y respecto de las cuales el elemento oportunidad y acertividad resultan determinantes para garantizar su calidad de vida. Situaciones similares se presentan en relación con otras especialidades y en otros centros hospitalarios del país.

⁵³ Expediente N° 16824-22- 2004 e Informe Final Oficio 03159-2005-DHR

⁵⁴ Expediente N° 16880-22-2004.

Como se ha señalado en diferentes períodos, la Defensoría de los Habitantes ha exhortado al ente rector en materia de envejecimiento, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), al Ministerio de Salud, como rector del sector y a la C.C.S.S. como prestadora de los servicios, a la elaboración de una auténtica política de salud hacia esta población, con el fin de garantizar su atención integral.

Recientemente y en el marco de los informes emitidos por la Defensoría de los Habitantes, la Junta Rectora del CONAPAM ha adoptado un acuerdo en el que se insta a la C.C.S.S. a asumir esta tarea y proceder a la definición y aplicación de la perspectiva etárea dentro de los componentes de atención en los programas, proyectos y servicios relativos a la atención preventiva, clínica, hospitalaria, de emergencias y rehabilitación que se le brindan a esta población.

Este esfuerzo debe ser emprendido a partir de las disposiciones del Plan Nacional de Garantía de la Calidad de los Servicios de Salud, en el que se define la calidad como un proceso continuo de revisión de estructura, procesos y resultados de la atención en salud, para alcanzar el resultado óptimo deseado; utilizar un mínimo de recursos necesarios, con el nivel más bajo de riesgo con el fin de obtener la máxima satisfacción por los servicios recibidos, independientemente del nivel institucional de atención. Además, los esfuerzos de los servicios de salud, deben dirigirse a que la población comprenda y se apropie de los conocimientos, actitudes y prácticas, que hagan posible su participación activa y crítica en los procesos de construcción social de la salud.

3. Del acceso al beneficio de Pensión del Régimen No Contributivo por Monto Básico y permanencia en el régimen

La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor establece el derecho de estas personas a gozar de una pensión que le permita satisfacer sus necesidades básicas, haya o no contribuido a un régimen determinado. Por su parte la Ley de Protección del Trabajador estipula como monto mínimo de la pensión básica del RNC el 50% de la pensión más baja del IVM, suma que alcanza los ₡44.308,00. No obstante, la pensión actual del RNC registra un monto de ₡16.000.00 como mínimo, el cual aumenta según el número de dependientes del beneficiario.

En el período que abarca este informe, la Defensoría de los Habitantes conoció de casos relacionados con el Programa del Régimen No Contributivo de Pensión por Monto Básico en lo que atañe a criterios de acceso y la permanencia en el régimen a favor de la población adulta mayor. Se ha empezado a percibir algunas inconsistencias respecto del proceso de revisión de los beneficios otorgados en relación con los propios objetivos del régimen, los cuales se orientan a atender a esta población como grupo prioritario.

Respecto al acceso al programa, uno de los principales y preocupantes argumentos para el rechazo de plano de las solicitudes de las personas adultas mayores es la falta de presupuesto del Régimen, por lo que solo ingresan nuevos beneficiarios por la vía de reasignación. Asimismo, el RNC no establece ningún parámetro diferenciado en la determinación de los grados de pobreza de los petentes, en relación con su edad y discapacidad; basta con que sus ingresos superen el monto establecido para la canasta básica- hoy en 16.531.95 colones-para no calificar según la cobertura de protección. Sobre el particular, la Defensoría ha indicado que debe reinterpretarse la realidad de esta población y analizar la incidencia de la pobreza en el grupo, no sólo para responder al actual perfil demográfico, sino para procurar un balance entre las desigualdades sociales y promover la igualdad de oportunidades que permita la inclusión social de este sector de la población.⁵⁵

⁵⁵ Informe Final 0435-2005-DHR del 27 de abril de 2005.

Por su parte, el proceso de revisión de las pensiones en curso de pago, se está realizando bajo criterios sumamente rigurosos en cuanto a la determinación de la condición de pobreza, la cual se mide exclusivamente bajo parámetros cuantitativos (ingresos vrs. costo de la canasta básica) y no de especificidad etárea ni de discapacidad. El resultado de la aplicación de esta ponderación numérica es, en buena cantidad de casos, la cancelación del beneficio y el agotamiento de la vía administrativa, con lo cual se coloca al afectado en una imposibilidad material de hacer valer sus derechos, precisamente por la falta de recursos para acudir a los tribunales de justicia.

A la fecha y de conformidad con los casos en trámite, se considera que los criterios aplicados distan mucho de la realidad de las y los beneficiarios. Se registran casos, por ejemplo, en que un adulto mayor es poseedor de una parcela otorgada por el I.D.A. y la sola constatación de este hecho, lo descalifica de ser acreedor del beneficio, sin que se haya tenido en cuenta la capacidad real que tiene el anciano de hacer o mantener productiva dicha parcela y si, efectivamente, está cubriendo sus necesidades básicas –recuérdese que en este tipo de adjudicaciones, la persona titular no puede vender o enajenar a libertad este tipo de inmueble-. Otro caso es el de una adulta mayor que no retiró la pensión porque padeció una enfermedad que le impidió hacer el retiro del beneficio, lo cual hizo suponer que ya no le era requerido y se procedió a su cancelación. Se da también la situación de una mujer adulta mayor soltera y sin hijos que luego de contar con la pensión del RNC mientras vivía con una hermana que falleció posteriormente, se ve obligada a mudarse con otra hermana, quien solo le provee de la habitación para vivir y dado que su pariente registra propiedades, a ella se le cancela la pensión

En este contexto, se considera que la revisión de la situación de las y los beneficiarios y los cambios que experimentan, se constituyen en una luz de alerta para proceder al estudio del subsidio. No cabe la mera presunción de que éstos operan siempre a favor del mejoramiento de las condiciones del beneficiario/a, sino que, de previo a cualquier acto de suspensión o cancelación, debe verificarse la situación real y, sobre todo, corroborarse que efectivamente la persona cuenta, de alguna forma, de los recursos básicos para su subsistencia.

4. Seguridad Ciudadana: necesidad de protección especial para las personas adultas mayores

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja confidencial de parte de un grupo de personas de edad avanzada, vecinas de uno de los barrios capitalinos inmersos en la violencia delincuencia. El caso concreto motivó el análisis de los efectos de la delincuencia en las percepciones de esta población en razón del sentimiento de temor externado por los quejosos y la clara necesidad de protección. El objeto de la queja versó sobre la débil atención prestada por la delegación policial del lugar ante el llamado de auxilio de las personas mayores frente a los comportamientos de un grupo de jóvenes, supuestamente derivado del consumo de drogas, que atentan contra su integridad psicológica, así como la de sus bienes, alterando la tranquilidad del vecindario y arremetiendo contra ellos.

Entre las conclusiones a las que se logró arribar mediante el análisis del caso, cabe destacar que este grupo etéreo se encuentra en un estado de indefensión al no disponer de mecanismos alternativos como respuesta a su situación frente a la violencia común. El sistema institucional no contempla el aspecto etéreo en la recepción y atención de denuncias de esta naturaleza y se invisibilizan sus necesidades particulares dentro de la atención brindada a la problemática general de la violencia social.

En ese sentido, a partir de la medición del impacto que el entorno social produce en este segmento de población, cabe evaluar la conformación de redes de apoyo o el fortalecimiento y reorientación de las ya existentes, con el apoyo diferenciado de las instancias del Estado, principalmente de la Fuerza Pública. Se aprovechó la oportunidad para recomendar que el ente rector de la vejez, valore las redes de apoyo institucional y social disponibles en el marco de la atención a la violencia y de seguridad ciudadana, de modo que se diseñe un modelo de atención acorde con la necesidad de protección de este grupo. Es importante, que dicho modelo considere las condiciones de vida de las personas mayores, el acceso a los servicios públicos, la disponibilidad del recurso familiar, comunal, formal e informal, de manera tal que logre articular la intervención requerida bajo la coordinación de la autoridad policial. Se señaló la importancia de involucrar al adulto mayor y su familia, mediante la asesoría y capacitación, con el fin de obtener la efectividad del modelo propuesto.

Es criterio de la Defensoría que la puesta en práctica del modelo sugerido permite la oportunidad de devolver a la comunidad el derecho a la participación en su propio desarrollo y el ejercicio pleno de la ciudadanía con el fin de reducir y modificar los indicadores de vulnerabilidad de este grupo etéreo.⁵⁶

5. Del cambio requerido en la organización de los servicios públicos y sociales de conformidad con el cambio en la estructura poblacional. Especificidades de la población adulta mayor

Para la Defensoría de los Habitantes es primordial impulsar acciones institucionales dirigidas a la adecuación de los servicios con el propósito de garantizar una vejez activa mediante la incorporación del elemento diferenciador en la prestación de éstos, conforme con una serie de principios que cabe extraer de una correcta interpretación del derecho de atención preferencial reconocido en la Ley 7935.

Es fundamental que la prestación de los servicios no se desvincule del concepto de las necesidades de las personas mayores dentro de su contexto específico. Así, es preciso atender las condiciones de vida con el fin de identificar a la persona y comprender la urgencia del servicio que requiere, teniendo presente desde el estado de salud, funcionalidad o grado de dependencia, apoyo familiar o comunal, hasta las propias limitaciones económicas e institucionales para asumir los costos de gestión, entre otros aspectos que las caracterizan. A partir de ese reconocimiento, se podrán determinar los criterios de especificidad que permitan brindar la atención en igualdad de condiciones respecto de los otros usuarios y superar los criterios propiamente administrativos, financieros, biólogos, que suelen regir la atención indiferenciada, causa común de las quejas recibidas en la Defensoría.

Un ejemplo de la importancia de la identificación de las especificidades de la demanda es el caso de una adulta mayor que requería de un servicio telefónico en virtud de su condición de salud y discapacidad al no contar con un cuidador directo y como único mecanismo para asegurarse las posibilidades de apoyo, teniendo en cuenta las limitaciones de su entorno social y familiar. No obstante, según el abordaje brindado por la entidad administrativa, su necesidad no fue clasificada como emergencia y fue satisfecha hasta que finalmente le correspondió en turno.

Frente a estas situaciones, el reto consiste en reconocer las diversas necesidades y aspiraciones de este segmento dentro del conjunto societario; no es posible un trato homogéneo e indiferenciado, sin que ello no implique afectar la autonomía e independencia de las personas mayores y sus derechos específicos. Solo desde la diversidad es posible la consolidación del

⁵⁶ Exp. 17895-22-2004.

derecho de atención preferencial para retomar la integralidad sobre la base de la indisoluble relación entre envejecimiento, necesidades de las personas adultas mayores y los servicios requeridos por este grupo etéreo, tantas veces apuntada por la Defensoría en las diversas resoluciones emitidas.

6. **De la gestión administrativa de los establecimientos de atención de adultos mayores: la necesidad de un control con apoyo.**

Respecto a las situaciones que de manera explícita o implícita pueden afectar los derechos de la población adulta mayor, no puede pasarse por el alto el tema de los establecimientos de atención de adulto mayor, el cual ha sido recurrente en la atención de la Defensoría, siendo que en cada Informe Anual ha correspondido analizar una nueva arista de la cuestión. Uno de los casos tramitados en el presente período, dibuja claramente la situación de estos establecimientos administrados por las organizaciones de bienestar social, los cuales han debido someterse a las actuales regulaciones en materia de cumplimiento de estándares de calidad, así como de manejo de fondos públicos provenientes de leyes específicas.

Resulta preocupante para esta Defensoría que los establecimientos, en particular la modalidad Hogar de Ancianos/as, han venido acumulando déficits financieros, debido a la necesidad de hacer frente a las obligaciones derivadas de los estándares establecidos en las Normas de Habilitación, dispuestas por el Ministerio de Salud en su política de promoción de la calidad de los servicios de salud.

Este caso muestra la experiencia de un hogar al que le fue suspendida la entrega de recursos públicos, dado que no ha logrado cumplir con los requisitos de idoneidad establecidos por la Contraloría General de la República para administrar estos fondos. Esta situación lo obligó a recurrir a sus propios dineros para hacer frente a los estándares pendientes en habilitación, recursos que resultaron insuficientes para tal fin, considerando la obligación de satisfacer las necesidades básicas de atención de la población usuarios. En virtud de tal situación, la administración del hogar estableció una tarifa cercana al promedio del costo real de atención, para que fuera sufragada por las personas responsables de la población usuaria, en su mayoría sin capacidad de cubrir dicho costo.

Esta situación ilustra el círculo en que se encuentra inmerso este hogar, al igual que otros en condiciones semejantes, ya que al no obtener fondos públicos su capital privado no es suficiente para financiar la habilitación o autorización de funcionamiento, la cual es requisito para poder recibir el subsidio estatal. Se debe destacar, que si bien los establecimientos deben mejorar los servicios en el marco de la calidad y la satisfacción de las necesidades y derechos de la población usuaria como presupuesto para que el programa de atención sea autorizado, lo cierto también es que al no poder alcanzarla y, con ello persistir el eventual riesgo en que encontraría la población, se da igualmente la eventualidad de tener que reducir el servicio o instar a la reubicación del anciano o anciana, sin que existan redes familiares, comunitarias o estatales capaces de atender tal demanda.

Las investigaciones realizadas llevan a la Defensoría a concluir que a pesar de los esfuerzos realizados por estas organizaciones, ha faltado, por parte de las instancias públicas de fiscalización, la orientación y el acompañamiento técnico necesario para una adecuada planificación de la actividad y requerimientos prioritarios de cada uno de los programas y el apoyo necesario para una eficiente y efectiva gestión administrativa, que redunde en beneficio de la población meta.⁵⁷

⁵⁷ Expediente N° 17446-22-2004.

Según lo anterior, la Defensoría ha promovido entre las instituciones encargadas de la supervisión, la urgencia del análisis de esta problemática con el fin de evitar que estas organizaciones se vean compelidas a abandonar los programas en razón del agotamiento de su administración, como lo han manifestado algunas, lo que a la postre vulnera los derechos de la población usuaria, frente a lo cual el Estado no dispone de respuestas adecuadas y oportunas.

7. Programa para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor Abusada y Abandonada: ¿lo deseable o lo posible?

Tal y como se expuso en el informe de labores del período anterior, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), desde el Sistema Nacional Técnico (SINATEC), constituyó la Comisión de Atención a la Violencia en la Población Adulta Mayor, integrada por las diversas instituciones con competencia en la materia. Asimismo, se indicó que la Defensoría se había integrado en su rol de entidad fiscalizadora del sector público y en atención a las denuncias que conoce.

Dentro del trabajo realizado en el seno de esta Comisión, la Defensoría de los Habitantes coadyuvó en la labor tendiente a determinar las debilidades y fortalezas que el Sistema Nacional para la Atención de la Violencia Intrafamiliar presenta en relación con la posibilidad real de integrar de manera efectiva el componente adulto mayor dentro de éste. A partir de un primer diagnóstico y con el propósito de agilizar el proceso de elaboración de un plan de atención, el CONAPAM dispuso la contratación de una especialista en el tema de abuso de este grupo etéreo. De este modo, la propuesta final integró los insumos provenientes de la Comisión respecto al estudio de los mecanismos existentes a nivel institucional conforme con los ejes de la Política Nacional de Atención a la Violencia.

A la fecha de emisión del presente informe, el CONAPAM dispone de una propuesta denominada "*Programa para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor Abusada y/o Abandonada, desde el enfoque del Envejecimiento Activo*", el cual se considera el producto de una metodología de trabajo que conjuga la experiencia técnica y la decisión institucional mediante la coordinación interinstitucional impulsada por el ente rector. Entre los objetivos están visibilizar el tema de la violencia en contra este grupo etéreo, formular un programa de atención integral para ser desarrollado desde los niveles de intervención planteados por medio del PLANNOVI. Esta propuesta se encuentra bajo el análisis del Consejo con el fin de valorar su viabilidad, dado que su carácter integral se enfrenta con las limitaciones presupuestarias para su puesta en ejecución.

No obstante, el estudio realizado permitió concluir que si bien el programa planteado se presenta como el ideal de atención requerido por la población adulta mayor, es necesario iniciar la articulación de un plan de atención urgente a partir de los recursos disponibles y las demandas actuales. Al respecto, el CONAPAM subraya la urgencia de reubicación de las personas mayores en situación de abandono. Sin embargo, en relación con la capacidad instalada, advierte la limitación institucional debido a la insuficiencia de los recursos públicos destinados para ese fin, provenientes de la Ley 7972.

Al respecto, entre las observaciones presentadas por la Defensoría de los Habitantes, se ha señalado la urgencia de uniformar la aplicación de los mecanismos de detección y de atención para que sean acordes con un procedimiento específico de reubicación de la población, cuando ésta resulta necesaria, así como evaluar la efectividad de las redes de apoyo institucionales y sociales para definir el plan de atención urgente como complemento de la propuesta integral.

Actualmente la Comisión Interinstitucional se encuentra abocada a la definición del plan que contenga las respuestas de corto plazo.

8. Conclusión

Conforme con todo lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes subraya que entender la cotidianidad de las personas mayores es aceptar sus particularidades, a partir de las cuales es posible disponer de criterios que trasciendan la rigurosidad de los existentes en las diversas instancias prestatarias de servicios, públicos y privados. Desde este principio cabe la evaluación de la exclusión social de esta población con miras a garantizar un proceso paulatino de inclusión conforme con la transición demográfica que experimenta el país.

En materia de derechos humanos, las situaciones discriminatorias pueden suponer actos deliberados con miras a vejar la dignidad humana de la persona; sin embargo, en el caso del Estado, buena parte de las violaciones a los derechos de la población se dan por resultado o por omisión, especialmente cuando su obligación no es sólo respetar sino también promover y facilitar la satisfacción del derecho, lo que obliga a prestar especial atención a las acciones que las provocan en procura de atender con prontitud su rectificación y reivindicación.

La Defensoría de los Habitantes reitera el llamado a realizar una lectura del modelo institucional y social vigente, con el fin de valorar si proporcionalmente con el aumento de la esperanza de vida y su incidencia en el perfil demográfico del país, se están formulando y ejecutando las políticas de vejez necesarias, que permitan en el mediano plazo, consolidar estrategias de inclusión, participación y desarrollo a favor de este grupo etéreo en particular, así como las políticas de Estado en materia de población que orienten el desarrollo que la sociedad costarricense requiere.

E. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA: UNA PRIORIDAD DE PAPEL. EL CASO DE FODESAF

Entre las consideraciones y hallazgos que permiten caracterizar el accionar de la Administración Pública durante el último año de labores, cabe referir la experiencia institucional tras las gestiones emprendidas en defensa del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

La Defensoría de los Habitantes realizó una investigación de oficio sobre el desempeño de ese fondo de inversión social y su impacto real en la superación de la pobreza. Los alcances del estudio contribuyen a explicar por qué durante este año el país transitó por la senda de la exclusión, y abunda en los distintos factores que han erosionado la eficacia de FODESAF como instrumento de nivelación social.

Considerando que FODESAF constituye el principal fondo de combate a la pobreza en el país y que se erige como una política de Estado con más de 30 años de vigencia, resulta oportuno destacar en las siguientes páginas los principales hallazgos de la referida investigación, así como las acciones adoptadas por la Administración en cumplimiento de las recomendaciones formuladas, medidas que, dígame de una vez, retratan el doble discurso gubernamental en relación con su pretendida prioridad, la lucha contra la pobreza.

1. Antecedentes

El Informe Final sobre el Financiamiento y Administración del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), conoce una serie de antecedentes que motivaron su realización, los cuales se comentan seguidamente.

Ya desde el Informe Anual correspondiente al período 2001-2002, la Defensoría había alertado sobre el compromiso que debía adquirir la sociedad en su conjunto para revertir la peligrosa tendencia al estancamiento en los índices de pobreza. Se señaló en esa oportunidad que:

“... en la última década, los esfuerzos realizados por la sociedad en mejorar las condiciones de vida de los estratos sociales más vulnerables no han rendido los frutos esperados. Aunque el bienestar social, medido por los indicadores usuales relacionados con los servicios básicos, no es tan adverso como en otros países latinoamericanos, la inversión social realizada no parece contribuir a la superación de la pobreza. Por ello, el estancamiento observado en los principales indicadores de bienestar social durante estos últimos años advierte que en materia social, no sólo se ha perdido una década, sino que se puede estar comprometiendo el desarrollo de la siguiente generación de costarricenses”.

Los años posteriores confirmaron el estancamiento. El siguiente cuadro refleja la distribución relativa de los hogares por nivel de pobreza en el período 2000-2004.

Cuadro No. 1
Distribución relativa de hogares por nivel de pobreza, según año

Año	Total país			
	Total	No pobres	Pobres	Extrema pobreza
2000	100,0	79,4%	20,6%	6,1%
2001	100,0	79,7	20,3	5,9
2002	100,0	79,4	20,6	5,7
2003	100,0	81,5	18,5	5,1
2004	100,0	78,3	21,7	5,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, con base en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (2000-2004).

Como se puede apreciar, el porcentaje de hogares pobres ha girado en torno al 20% en el quinquenio destacado, y el porcentaje de pobreza extrema ha oscilado entre el 5% y el 6%. Lo anterior hace evidente que la política social y los distintos programas gubernamentales en esta materia han resultado “pobres” en sus resultados, pues el estancamiento de los indicadores respectivos no refleja el crecimiento sostenido de la inversión social pública desde el año 1990⁵⁸.

En este punto cabe advertir que si bien la pobreza constituye un flagelo que denigra al ser humano y que desde ese punto de vista la sociedad en general y el Estado en particular están

⁵⁸ Según el Décimo Informe del Estado de la Nación, la inversión social pública registró un crecimiento acumulado del 62,8% entre 1990 y el año 2002, con un promedio anual del 4,1% (página 91),

llamados a contrarrestar a través de un esfuerzo permanente, llama la atención que esta tarea representa para la presente Administración nada menos que su prioridad número uno, según lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "*Monseñor Victor Manuel Sanabria Martínez*", que destaca:

"La Lucha contra la Pobreza constituye el marco principal de la gestión de la presente administración; a partir de la cual se define una estrategia nacional sobre la base de cinco ejes..." .

Más adelante se volverá sobre este punto al plantear las consideraciones de la Defensoría sobre esta aspiración, a la luz de las conclusiones y los hallazgos que arrojó la investigación aquí comentada.

Tanto las cifras referidas en el cuadro anterior como el aumento en las quejas tramitadas en la Defensoría referentes a la afectación de derechos económicos, sociales y culturales, denotan una marcada tendencia a la exclusión de amplios segmentos de población respecto a los programas institucionales de atención y prevención de la pobreza.

Con base en lo anterior, la Defensoría recopiló distintos estudios y documentación especializada que informa sobre la efectividad de la política y los programas sociales, a fin de indagar sobre las causas estructurales que interfieren en la consecución de objetivos en esta materia y procurar así incidir en la atención y corrección de posibles distorsiones.

De los estudios consultados, la mayoría coincide en ubicar a FODESAF en una posición privilegiada como instrumento de política social.

El documento "Costa Rica: el gasto social y la pobreza" editado por el Banco Mundial en el año 2003, se refiere en forma amplia al desempeño de FODESAF y le confiere un "lugar preponderante" en la política de asistencia social en el país, pues sostiene que un fortalecimiento de su operación se traduciría en una mejora sustancial de los mecanismos con que cuenta el país para atender el fenómeno de la pobreza. En este sentido señala:

"3.64. A diferencia de otros países de la ALC, Costa Rica tiene relativamente pocas instituciones que administran y operan programas de asistencia social. Solamente una institución, el FODESAF, está a cargo del financiamiento de programas de asistencia social. Por ende, el FODESAF, se encuentra en una posición para influenciar otras instituciones y programas y mejorar la eficiencia y la coordinación con la introducción de mecanismos de financiación basados en la producción y promoviendo la coordinación del programa" (Banco Mundial, 2003, p. 48).

Asimismo, el estudio destaca múltiples deficiencias estructurales que en criterio del Banco han minimizado el impacto real de FODESAF y que urgen una atención y corrección con carácter prioritario, en el marco de las aspiraciones nacionales por reducir la pobreza en el país.

Por su parte, estudios de la Contraloría General de la República aportaron importantes elementos para el análisis de la actividad desarrollada por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), en resguardo de la eficacia de programas financiados por el fondo.

Entre otros aspectos, la Contraloría concluye que los recursos del fondo no son distribuidos de conformidad con criterios técnicos, que existe una gran deficiencia en el control y evaluación de

los programas financiados y que existe un elevado incumplimiento de DESAF con varias de las responsabilidades que le asigna la Ley y su Reglamento.

Los datos anteriores y los proporcionados por otros estudios consultados, condujeron a la Defensoría a requerir información más detallada sobre el desempeño de DESAF como ente administrador del fondo y sobre los distintos extremos que se precisan a continuación.

2. Consideraciones de la Defensoría sobre el financiamiento y administración de FODESAF

Tras consultas formuladas a entidades como DESAF, la Contraloría General de la República (CGR), la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), así como a ciertas Unidades Ejecutoras que desarrollan proyectos con recursos del fondo, se recopiló valiosa información que permitió conocer con detalle la gestión y limitaciones de FODESAF y del órgano encargado de su administración.

A partir de la información suministrada por esas entidades, de los estudios previamente consultados, del marco jurídico que regula la actividad de DESAF y de la propia experiencia institucional en la tramitación de quejas y asuntos relativos al desarrollo de políticas y programas sociales, la Defensoría realizó un análisis del desempeño de FODESAF y su vinculación con otros instrumentos de nivelación social, arribando a las conclusiones que seguidamente se destacan.

a. Sobre la naturaleza y propósitos de FODESAF

Sin lugar a dudas, el principio rector que motivó la creación de FODESAF lo constituye el combate a la pobreza, y su misión específica el servir como fuente de recursos para financiar programas que permitan cumplir con ese cometido, procurando lograr una equitativa distribución de la riqueza en el país.

En este sentido, tras el examen de las disposiciones que establecen y regulan el funcionamiento del fondo, se puede sostener que su existencia como instrumento de equilibrio social se identifica plenamente con la progresiva intensificación y extensión de la eficacia de los derechos fundamentales, "*base y presupuesto del entero ordenamiento jurídico*" según ha sostenido la Sala Constitucional.

Al vincularse con el desarrollo progresivo de tales derechos, el FODESAF constituye una materialización de los principios plasmados en diversos instrumentos del Derecho Internacional suscritos y ratificados por el país y que por ende le comprometen en esta materia⁵⁹.

Por tanto, observa la Defensoría que el FODESAF se constituye en una política de Estado en materia de superación de la exclusión social y en garantía del más adecuado reparto de la riqueza, como reza el artículo 50 de la Constitución Política y, en general, todo el capítulo de Garantías Sociales de ese texto fundamental.

b. Sobre el financiamiento del FODESAF

⁵⁹ Entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en materia de Derechos económicos, sociales y culturales, y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los componentes básicos de los ingresos del fondo están constituidos por dos fuentes establecidas en la Ley N° 5662 y en la Ley N° 6914, a saber:

- Un recargo del 5% sobre el total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan mensualmente a sus trabajadores; y
- Un 20% del total recaudado del Impuesto sobre las Ventas (I/V).

En relación con lo anterior, se analizó con detalle la sistemática disminución de los recursos transferidos por la segunda fuente indicada, restricción que constituye una abierta transgresión a la normativa que rige la materia y que obliga al Ejecutivo a girar los fondos establecidos a favor de FODESAF -y por su medio a los costarricenses de más bajos recursos-.

En efecto, de acuerdo con la información proporcionada por las entidades consultadas, el estimado de ingresos corrientes del Gobierno central para el ejercicio económico del 2004 incluyó, por concepto de I/V, un total de ₡456,340,000,000, por lo que el 20% de esa suma correspondería a un monto de ₡91,268,000,000. No obstante, para ese año el presupuesto autorizado por el mismo concepto correspondió a sólo ₡20,938,824,000, es decir casi una quinta parte, o lo que es lo mismo sólo un 4% de los ingresos totales que generaría dicho tributo.

Adicionalmente, autoridades del Ministerio de Hacienda comunicaron al Ministerio de Trabajo que de los ₡20.938.8 millones autorizados para FODESAF en el periodo 2004, solamente se harían efectivos ₡10.498.8 millones. Asimismo, de los ₡22.404,54 millones estimados para el presupuesto del año 2005 por concepto de I/V, sólo se transferiría la misma suma girada en el 2004, sea ₡10.498.8 millones.

Ha sido una constante preocupación de la Defensoría la actitud asumida por parte de las autoridades de Hacienda en relación con su obligación de incluir en el presupuesto nacional los destinos específicos que las leyes establecen, en especial cuando estos se relacionan con el progresivo reconocimiento de derechos fundamentales como los contemplados en la Ley de FODESAF, que incluye la protección de los derechos a la salud, la educación, la protección del menor, los adultos mayores y la familia, todos reconocidos en nuestra Constitución Política.

Esta preocupación se ve reforzada por el hecho de que, en los últimos años, la dotación presupuestaria a FODESAF por concepto de I/V ha tendido a la disminución, lo cual sin duda compromete las posibilidades de desarrollo de la población en condición de pobreza. El cuadro y gráfico siguientes ilustran el estado de la asignación y ejecución presupuestaria de FODESAF a partir del año 2000, y contienen una indicación sobre los totales estimados por concepto del I/V para cada año:

Cuadro No. 2
Transferencias autorizadas y giradas a FODESAF por
concepto de Impuesto sobre las Ventas

2000-2005

(Cifras en millones de colones)

Año	Transferencia autorizada a FODESAF en el presupuesto nacional por I/V	Porcentaje de la transferencia autorizada respecto al ingreso total por I/V	Transferencia efectivamente girada	Porcentaje de la transferencia girada respecto al ingreso total por I/V	Ingreso total estimado por I/V
2000	42.300	12.07%	18.198	5.19%	350.250
2001	48.739	12.18%	12.500	3.12%	400.100
2002	51.944	15.53%	24.183	7.23%	334.475
2003	19.687	4.73%	10.845	2.60%	415.850
2004	20.938	4%	2.000*	0.43%**	456,340
2005	25.000	4.83%	-----	-----	517.000

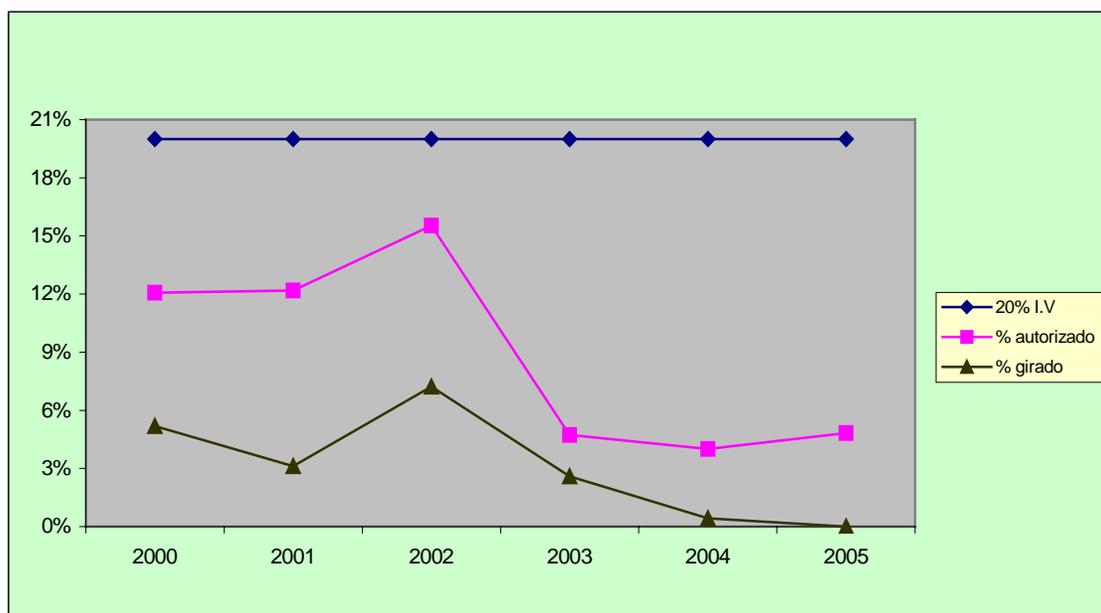
* Monto efectivamente girado al 31 de octubre de 2004

** Porcentaje respecto al monto girado al 31 de octubre de 2004

Fuente: DESAF. Listados de Liquidación presupuestaria 2000-2004

Gráfico No. 1

Comportamiento transferencias autorizadas y giradas a FODESAF por I/V



Fuente: Defensoría de los Habitantes con base en datos de DESAF y presupuestos ordinarios 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005

Como se puede observar, exceptuando el año 2002 que experimentó una sensible disminución en los ingresos generados por dicho tributo, se observa una importante tendencia a la disminución de los recursos que son efectivamente girados a FODESAF, pasando de un 5.19% en el año 2000 a un 0.43% en el año 2004 según lo registrado hasta el 31 de octubre.

Por su parte, además de la progresiva disminución de los montos que son efectivamente girados, cabe también observar que los montos incluidos en los respectivos presupuestos desde el año 2000 resultan sustancialmente inferiores a la suma que correspondería al 20% del I/V. Más aún, a partir del año 2003 se aprecia una drástica disminución respecto a los porcentajes incluidos anteriormente en el Presupuesto Nacional, que pasa de un 15.53% en el 2002 a un 4.73% el año siguiente, cifra que conoce pocas variantes para los dos años posteriores.

El tema de los impuestos con destinos específicos ha sido reiteradamente abordado por la Sala Constitucional, que ha arrojado importantes luces en el análisis y ha sentado precedentes en la interpretación de las disposiciones que regulan la materia. En este sentido, la Sala ha sido contundente en reafirmar que ni el Poder Ejecutivo –en lo que a la formulación del proyecto de presupuesto se refiere- ni el legislador presupuestario, pueden arrogarse la facultad de modificar el destino específico legalmente establecido a favor de FODESAF.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes estima que el Poder Ejecutivo violentó abiertamente el bloque de legalidad al incluir y proponer –para los presupuestos del 2004 y 2005 respectivamente- transferencias inferiores al monto que la Ley establece en relación con el giro de recursos a FODESAF, producto del ingreso por I/V.

Asimismo, el Poder Legislativo ha incurrido en similar violación y en “práctica inconstitucional” -al decir de la Sala-, al aprobar en el presupuesto del año 2004 el monto mencionado a favor de FODESAF, sustancialmente inferior al que legalmente le corresponde.

c. Imposición de destinos específicos a FODESAF

Uno de los principales obstáculos que minan la efectividad de FODESAF tiene que ver con la imposición de destinos a sus recursos. Del presupuesto autorizado para el año 2004, un 78% sería transferido a distintas instituciones públicas de conformidad con lo ordenado por leyes específicas, y sólo un 22% a programas establecidos mediante convenios entre DESAF y las diferentes Unidades Ejecutoras.

En relación con ese 78% transferido por leyes específicas, tanto la DESAF como la Contraloría ratificaron que los recursos pasan a formar parte del patrimonio de las instituciones que los reciben, por lo que DESAF pierde la potestad de controlar y evaluar los programas en que se invierten, y que no necesariamente deberán ahora responder a la finalidad de la Ley N° 5662, sea el combate a la pobreza y la exclusión.

Desde la óptica de la Defensoría, la sustracción de recursos del fondo por medio de leyes específicas constituye una práctica que desvirtúa el sentido original del programa así como la voluntad del legislador que aprobó su Ley de creación, pues su finalidad era distribuir los recursos de acuerdo con las prioridades que una inteligencia central lograra identificar, con el concurso de la Oficina de Planificación.

Por tanto, si bien el FODESAF fue pensado y estructurado como un valioso instrumento de combate a la pobreza, la deficiencia estructural apuntada ha distorsionado su finalidad y por consiguiente ha contribuido a minimizar su impacto real.

Sobre lo anterior, una lectura simplista desde una óptica cortoplacista y deslindada del principio de progresividad de los derechos fundamentales, podría concluir que instrumentos de promoción social como el aquí analizado deberían perder vigencia dentro del marco institucional, pues hoy en día no responden a los objetivos que justificaron su nacimiento.

No obstante, una lectura articulada con el enfoque de defensa de los derechos humanos y respetuosa de la voluntad popular que en nuestro país ha privilegiado la institucionalidad del Estado como eje integrador de la sociedad, ha de favorecer una continua revisión de los instrumentos mediante los cuales el Estado ha procurado cumplir su mandato constitucional de propiciar el mayor bienestar y protección para todos los habitantes y disponer el más adecuado reparto de la riqueza.

Por tanto, en lugar de desechar la vigencia de un instrumento que efectivamente se engarza con las aspiraciones de solidaridad y equidad de la sociedad costarricense, procede revisar la estructura y funcionamiento del FODESAF a efecto de corregir aquellas deficiencias que estén impidiendo la plena consecución de sus objetivos.

Por lo anterior, corresponde a los Poderes Ejecutivo y Legislativo establecer cuanto antes fuentes alternas de financiamiento para los programas e instituciones que actualmente consumen el 78% de los recursos de FODESAF, y que no están compelidos a destinarlos a las finalidades que dicta la Ley N°5662. Lo anterior permitiría liberar al fondo de tales imposiciones y le permitiría invertir sus recursos en la población que verdaderamente los necesita y de acuerdo con las prioridades identificadas en estudios rigurosos que al efecto se ordene realizar.

d. Sobre la gestión de DESAF

La información aportada por las distintas entidades consultadas permite confirmar las múltiples deficiencias operativas que se ha observado en el desempeño de FODESAF, así como sobre la debilidad del sistema de controles para impedir que tales situaciones se continúen presentando. Concretamente, se puede destacar la escasa rigurosidad en la distribución de los recursos, la deficiente evaluación de los programas financiados por convenio, la escasa incidencia de los programas financiados por ley específica y la duplicidad de programas patrocinados por el fondo.

Pero en aras de avanzar hacia un análisis sobre aspectos más estructurales que originan la ineficacia de DESAF en cuanto a la correcta administración, canalización y aprovechamiento de los recursos, corresponde vincular las deficiencias comentadas con la evidente debilidad de ese órgano para fungir como administrador del fondo, responsabilidad que requiere poder de decisión y la disposición de los instrumentos jurídicos, políticos y materiales necesarios para garantizar una eficiente gestión en función del objetivo fundamental de la Ley 5662.

En efecto, la problemática estructural representada por la imposición de destinos específicos al presupuesto de FODESAF viene a constituir, como se comentó, una primera barrera a la capacidad de decisión sobre los rubros en que se han de invertir los recursos, por lo que la DESAF se limita a servir como puente por donde transitan los recursos provenientes del impuesto sobre las ventas y el recargo sobre las planillas, con rumbo inexorable hacia el patrimonio de ciertas instituciones que, conforme el criterio defendido por la Contraloría, se constituyen en "*sujetos de derecho público*" y por lo tanto pueden emplear los recursos en finalidades distintas a las que justifican su origen.

Otra "barrera" que resta autonomía a la DESAF viene dada por su inconveniente sujeción al Poder Ejecutivo y específicamente al Ministerio de Trabajo. En este sentido, cabe señalar que la

negativa del Ejecutivo de girar a FODESAF la transferencia que le corresponde por concepto del impuesto sobre las ventas, y la evidente pasividad de la DESAF respecto a tal situación, se explican al considerar que su máximo jerarca funge a su vez como Viceministro de Trabajo, y como tal es un obligado colaborador del Presidente de la República, quien suscribe el proyecto de Presupuesto Nacional en el que se materializa la restricción de recursos.

La sujeción del jerarca de DESAF respecto al Ejecutivo, explica también su extraordinaria pasividad frente a la carencia de recursos humanos y materiales que afectan la gestión del ente, y que expresamente reconoce y acepta al justificar el incumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Auditoría Interna del MTSS, tendientes a introducir orden y eficiencia en la gestión del órgano.

Si bien la voluntad del legislador al adscribir la DESAF a una dependencia del Poder Ejecutivo fue asegurar la congruencia del fondo con las políticas del Gobierno en materia de combate a la pobreza, como razonaron diputados de entonces, no se previó en aquel momento que lejos de la necesaria coordinación programática tal disposición se traduciría en el total sometimiento del órgano a las prioridades del Ejecutivo, que no siempre privilegian el combate a la pobreza como norte de su gestión.

Como resultado de lo anterior, la entidad encargada de administrar el principal fondo de combate a la pobreza en el país y asegurar el estricto cumplimiento de su ley de creación, asume hoy día una actitud complaciente con la ilegal restricción presupuestaria, con la carencia de medios y condiciones mínimas para cumplir su mandato, con la imposición de destinos específicos que desnaturalizan su razón de ser, y con el incumplimiento de su jerarca respecto a recomendaciones que permitirían solventar sus múltiples deficiencias estructurales y operativas.

e. [Sobre la escasa voluntad para conformar CONASOL](#)

El Reglamento a la Ley de FODESAF contempla la creación de una "Comisión Nacional de Solidaridad y Desarrollo Humano" (CONASOL), la cual tiene entre sus principales virtudes la heterogeneidad en su integración y las importantes responsabilidades que se le asignan.

En efecto, el Reglamento estipula que la CONASOL estará integrada por representantes del Poder Ejecutivo, de instituciones autónomas relacionadas con la atención de la pobreza, de las cámaras empresariales, organizaciones laborales, asociaciones de desarrollo, gobiernos locales y de los propios beneficiarios del fondo, y fungirá como órgano asesor del Ministro de Trabajo y el jerarca de DESAF en materia de *"elaboración, coordinación y fiscalización de la política de financiamiento de programas destinados a la atención de la pobreza"*, financiados por FODESAF.

De esta forma, el Reglamento en cuestión materializa uno de los pocos acuerdos unánimes emanados del Foro de Concertación Nacional del año 1998, en el que representantes del Estado y de diferentes sectores sociales, productivos y políticos, clamaron por un órgano de características similares encargado de fijar líneas de acción claras en materia de inversión pública social y superación de la pobreza y la exclusión.

No obstante, a 7 años de emitido el Reglamento el Consejo de Gobierno ha incumplido su obligación de convocar a las organizaciones sociales a fin de que estas designen las ternas respectivas con base en las cuales nombrar los representantes sectoriales, por lo que también le cabe a ese Consejo una cuota de responsabilidad por la inoperancia del sistema interno de controles, la deficiente gestión y el incumplimiento sistemático de la Ley y el Reglamento de FODESAF.

f. Inoperancia del sistema de controles

Cabe finalmente hacer referencia a la escasa incidencia del sistema de controles respecto a la gestión de FODESAF.

Si bien varias entidades como la Contraloría, la Auditoría Interna del MTSS o las auditorías internas de las Unidades Ejecutoras ejercen controles sobre la operación del fondo, el propio órgano contralor resalta la descoordinación existente entre tales entidades y la DESAF, por lo que las múltiples observaciones son con frecuencia desconocidas por esa Dirección.

En este sentido, el incumplimiento de múltiples recomendaciones formuladas por la Auditoría Interna del MTSS a efecto de corregir graves deficiencias de algunos programas, constituye una prueba de la ineficacia de los controles sobre la operación del fondo. La Defensoría considera grave el incumplimiento deliberado de recomendaciones sobre programas vinculados con temáticas tan sensibles como la nutrición de escolares y adolescentes, el “Bono para la Educación” y la construcción de acueductos rurales, así como el incumplimiento de recomendaciones dirigidas a mejorar la gestión interna.

No obstante, más allá del desacato en que incurre la DESAF, conviene también advertir que, en el caso de la Auditoría Interna del MTSS, lamentablemente ha prescindido de las vías que la Ley General de Control Interno le brindan para remitir a conocimiento de la Contraloría General de la República, en forma más expedita, los incumplimientos en cuestión.

Por otra parte, es necesario destacar la escasa incidencia que han tenido los distintos informes y acciones de la Contraloría General sobre la gestión de DESAF.

Por ejemplo, el ente contralor elaboró en el año 2001 un estudio que constituye uno de los más amplios realizados en relación con esta temática. El Informe concluye con una serie de “Disposiciones” que, según la Ley Orgánica de la Contraloría, son “de acatamiento obligatorio” y van dirigidas al Ministro de Trabajo y a la Auditoría Interna del MTSS.

No obstante, tras consultas realizadas al ente contralor se pudo constatar que las deficiencias detectadas en el Informe del año 2001 no habían sido corregidas después de transcurridos tres años, en especial lo relacionado con la evaluación y control de los programas, que sigue constituyendo una de las principales deficiencias según lo ha reconocido el propio Director de la DESAF.

Asimismo, queda claro que el Ministro de Trabajo incumplió las Disposiciones “de acatamiento obligatorio” emitidas por la Contraloría desde hace más de tres años, sin que ese ente haya hasta ahora aplicado “*los procedimientos administrativos que correspondan*” según la posibilidad que se reservó y manifestó en el referido Informe.

Finalmente, llama la atención que en la Contraloría General se refrenden presupuestos de casi ¢20 mil millones –programas financiados por FODESAF vía convenio- sobre los que el ente ha realizado importantes observaciones de fondo, que da por atendidas con sólo una respuesta nada menos que del propio Director de DESAF, quien asegura haber acatado “*cada una de las disposiciones*” formuladas. Lo anterior permite postular que la Contraloría ha podido ser más rigurosa respecto a las acciones que asegura adoptar el órgano interesado en que se apruebe su presupuesto, pero sobre las cuales no existe ninguna certeza de su real acatamiento.

Por su parte, cabe señalar que la Ley General de Control Interno asigna importantes responsabilidades al jerarca de cada institución en materia de fiscalización. En tanto el Ministro

de Trabajo funge como superior jerárquico de DESAF, es claro que ha incumplido abiertamente las responsabilidades que le asigna dicha Ley al no haber tomado "*de inmediato*" las medidas correctivas ante las constantes y sistemáticas irregularidades denunciadas por distintos órganos de control, y por incumplir sus recomendaciones.

Finalmente, en virtud de la necesaria coordinación que la Ley de FODESAF establece entre DESAF y la Oficina de Planificación Nacional –actual MIDEPLAN- a efecto de decidir los programas en que se invertirán los recursos, la Defensoría solicitó a ese ente informar sobre la labor que realiza para verificar el buen uso de los fondos. Al respecto, MIDEPLAN informó que el seguimiento y evaluación de esos programas se realiza mediante informes semestrales que elabora el Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

No obstante, preocupa a la Defensoría que según el Décimo Informe del Estado de la Nación, los indicadores que utiliza el SINE son sumamente limitados para analizar el impacto de los programas en la población, y que en general el MIDEPLAN adolece de "*dificultades crecientes en cuanto a los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para cumplir las disposiciones de la Ley 8131*" (páginas 111-112).

De acuerdo con lo anterior, cabe ratificar que la debilidad del sistema de controles ha contribuido notablemente a preservar la inoperancia en la gestión de DESAF y el incumplimiento de los altos propósitos encomendados a FODESAF en materia de superación de la pobreza y la exclusión.

g. Recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes

De conformidad con lo anterior, en virtud del interés público involucrado y con base en las atribuciones legales de la Defensoría de los Habitantes, la institución recomendó lo que a continuación se transcribe:

"A LOS DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA:

ÚNICO.- INCLUIR y APROBAR, en el Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico del año 2005, una transferencia a FODESAF correspondiente al 20% del impuesto general sobre las ventas, de conformidad con lo establecido en la Ley N°5662 y en la Ley N°6914, y a partir del total estimado por concepto de dicho tributo.

AL MINISTRO DE HACIENDA

ÚNICO.- Una vez aprobado el Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico del año 2005 –y debidamente incluida la transferencia indicada en la recomendación anterior- GIRAR oportunamente la totalidad de los recursos que corresponden a FODESAF.

AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y AL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA:

ÚNICO.- FORMULAR Y REMITIR a la Asamblea Legislativa, en un plazo de 5 meses contados a partir de la notificación de este informe, un proyecto de ley que contemple:

- a) LIBERAR a FODESAF de los gravámenes presupuestarios que le imponen distintas leyes específicas y que impiden que dichos recursos se destinen al combate de la pobreza, como dispone la Ley N°5662.*

- b) *ESTABLECER el financiamiento de los programas e instituciones que reciben actualmente recursos del FODESAF vía ley específica y que, de acuerdo con lo indicado en el punto anterior, dejarían de percibirlos.*

AL CONSEJO DE GOBIERNO

A LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES:

ÚNICO.- DISPONER en el plazo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de este documento, y con fundamento en los artículos 2, 3 y 12 del Reglamento a la Ley de FODESAF, Decreto N°27558-MTSS, las acciones necesarias para CONFORMAR la Comisión de Solidaridad y Desarrollo Humano (CONASOL)...

AL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Y AL DIRECTOR GENERAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES:

- 1.- DISPONER los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para ejecutar, a partir del segundo trimestre del año 2005, el "Programa de Redimensionamiento del FODESAF y de los programas sociales" (...)*
- 2.- ELABORAR un estudio detallado sobre la correspondencia de todos y cada uno de los Convenios suscritos con instituciones ejecutoras -cuyos recursos no son asignados por ley- con respecto a los fines y requerimientos de la Ley de FODESAF y su Reglamento, y COORDINAR con las entidades que corresponda el replanteamiento de los convenios para asegurar la anterior disposición. Asimismo, ASEGURARSE de que en los convenios se establezca claramente la prohibición de utilizar los recursos en gastos administrativos y se defina claramente el procedimiento mediante el cual se cancelarán servicios a organizaciones privadas, si ello resulta indispensable para el desarrollo del programa y así se logra demostrar. Finalmente, CONSIGNAR en cada Convenio las sanciones a que se expone el funcionario que incumpla las anteriores disposiciones.*
- 3.- EJECUTAR las acciones correspondientes para dotar al Área de Evaluación de la DESAF de los recursos materiales y humanos necesarios para el cabal cumplimiento de las funciones que le asigna el Reglamento a la Ley 5662, en cuanto a planificación y evaluación del impacto de los programas (...)*
- 4.- GIRAR las directrices correspondientes a fin de que la DESAF proceda a VERIFICAR permanentemente en el campo la información remitida por las Unidades Ejecutoras sobre el desarrollo de cada proyecto y la ejecución de los recursos, como parte de la evaluación a realizar "durante" el desarrollo de los programas (...)*
- 5.- ELABORAR un Manual de procedimientos que clarifique las rutinas y actividades -y sus respectivos responsables- relativas a la gestión de cobro a patronos morosos incluyendo la respectiva notificación, y DISPONER los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir con dichos procedimientos.*

A LA DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA INTERNA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- 1.- *DISPONER cambios en la metodología con que aborda el seguimiento a los Informes relacionados con la DESAF, a fin de AGILIZAR la verificación del acatamiento de recomendaciones y GESTIONAR los procedimientos legales que corresponda ante eventuales incumplimientos injustificados.*
- 2.- *FISCALIZAR la efectiva conformación de CONASOL de acuerdo con el cronograma que prepararán el Consejo de Gobierno y la DESAF, según lo indicado anteriormente”.*

3. Acciones y omisiones de la Administración ante las gestiones emprendidas en defensa de FODESAF

El cumplimiento a las recomendaciones arriba transcritas ha conocido diversos obstáculos que reflejan la escasa voluntad de las autoridades públicas por solventar las graves deficiencias denunciadas por la Defensoría respecto a la gestión de DESAF y el reducido impacto de FODESAF. Un recuento de las acciones realizadas en la fase de seguimiento se puntualiza a continuación.

- *Con respecto a las recomendaciones para mejorar la gestión de DESAF*

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, y jerarca superior de DESAF, comunicó las medidas adoptadas en cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría.

Entre otros aspectos informó con detalle sobre la revisión y afinamiento de la metodología de evaluación de proyectos que serán financiados por el fondo durante el año 2005. No obstante, varias de las actividades a realizar en esta materia serían asumidas por una Consultoría ad-hoc financiada por la UNICEF, la cual al mes de marzo del 2005 no se había aún contratado. Por lo anterior, la Defensoría continuará pidiendo cuentas y exigiendo el examen de alternativas ante la eventual imposibilidad o retardo en la contratación de dicha consultoría, pues la formalización de planes de trabajo que introduzcan orden y eficacia en la labor de DESAF constituye una prioridad que no puede depender de la buena voluntad de un organismo internacional.

Asimismo, se informó que el “Proceso de Redimensionamiento de DESAF” sigue a la espera de los recursos de cooperación externa que desde hace varios meses se ha gestionado sin el éxito esperado. Sobre este punto seguirá insistiendo la Defensoría y llamando la atención sobre la escasa atención que brinda el propio Estado a este asunto, pues ante el retardo experimentado con la cooperación externa se esperaría la pronta consecución de los recursos necesarios por medio de otras fuentes de financiamiento.

Informa también el Ministro de Trabajo que procedió a revisar los Convenios a suscribir con Unidades Ejecutoras de proyectos tomando en consideración las recomendaciones de la Defensoría, las cuales persiguen que los recursos se destinen exclusivamente a los costarricenses de escasos recursos. Sobre este asunto, la Defensoría brindará el seguimiento del caso a fin de corroborar si la revisión efectuada se traduce en una mayor efectividad de los proyectos financiados por FODESAF.

- *Con respecto a la agilización de acciones por parte de la Auditoría Interna del MTSS*

La Dirección General de Auditoría informó que durante el año 2005 realizará los estudios de seguimiento a las recomendaciones contenidas en informes de años anteriores, y aseguró que si

comprueba un nivel de cumplimiento bajo, se realizarán los estudios de Relaciones de Hechos "para sentar las responsabilidades del caso por los incumplimientos injustificados", de acuerdo con la Ley General de Control Interno. Sobre este compromiso, la Defensoría será vigilante y pedirá cuentas a esa dependencia en forma periódica.

- *Con respecto a la inclusión de una transferencia a FODESAF correspondiente al 20% del I/V, en el Presupuesto Ordinario del 2005*

A pesar de que el Informe de la Defensoría fue notificado a los diputados de la Asamblea Legislativa el 17 de noviembre de 2004, y a pesar de que el 11 de noviembre les había sido comunicada la interposición de una Consulta de Constitucionalidad sobre el Plan de gastos del 2005, el Plenario legislativo aprobó el 10 de diciembre el Presupuesto Ordinario de la República que contempla una transferencia a FODESAF de ¢25 mil millones, suma que representa tan sólo un 4.83% del total de ingresos generados por I/V, muy inferior por tanto al 20% que estipula la Ley y que ascendería en este año a ¢103.400 millones, de acuerdo con el ingreso total estimado por concepto de dicho tributo.

En este punto es necesario indicar que la Sala Constitucional respondió a la consulta planteada por la Defensoría mediante el voto N° 2004-14247 del 15 de diciembre de 2004, y que en dicho fallo dio la razón a la Defensoría al establecer que "*es Inconstitucional por omisión*" la partida que reconoce a FODESAF el monto antes indicado "*por irrespetar lo dispuesto por el legislador ordinario en el artículo 9° de la Ley N° 6914 –transferencia del 20% del I/V- y por consiguiente violar los principios y derechos fundamentales derivados de los artículos 33, 50, 51 y 74 de nuestra Constitución Política*".

En efecto, en dicha sentencia la Sala es contundente en considerar inconstitucionales las leyes de presupuesto nacional que no respetan los destinos de impuestos específicos contemplados en leyes ordinarias a determinados fondos o instituciones, lo anterior con base en el principio de respeto del legislador presupuestario a los destinos específicos establecidos por el legislador ordinario.

Asimismo, la Sala estimó que la restricción presupuestaria en comentario violenta, además de las normas y principios constitucionales sobre materia presupuestaria, el Principio impuesto al Estado de protección y consecución del bienestar de todos los habitantes, pues identifica plenamente a FODESAF con el ejercicio y desarrollo de derechos fundamentales tales como la igualdad real y efectiva y la solidaridad y justicia sociales, todos expresados en la Constitución Política.

Ante la claridad y contundencia de tal argumentación, la Defensoría procedió a consultar al Presidente de la Asamblea Legislativa sobre las acciones que adoptaría para ajustar el ya aprobado Presupuesto Nacional a los requerimientos establecidos por la Sala en esta materia, pero las respuestas fueron evasivas y se limitaron a indicar que el tema sería abordado en reuniones con Jefes de Fracción e incluso, ya en fecha 10 de marzo del 2005, comunicó que "*a efecto de dar una respuesta más rápida*" remitió el asunto a dos comisiones legislativas.

Ante la total desidia y falta de voluntad por enmendar la arbitraria e inconstitucional asignación presupuestaria establecida a favor de FODESAF, considerando el tiempo transcurrido y con base en los argumentos empleados por la Sala Constitucional al responder la Consulta de la Defensoría, esta institución procedió a plantear formal Acción de Inconstitucionalidad con la pretensión de que SE DECLARE INCONSTITUCIONAL POR OMISIÓN la partida por un monto de ¢25 mil millones a favor de FODESAF, al irrespetar lo dispuesto por el legislador ordinario en el

artículo 9° de la Ley n° 6914 y por consiguiente violar los principios constitucionales y derechos fundamentales derivados de los artículos 33, 50, 51 y 74 de la Constitución Política.

Asimismo, se solicitó ordenar al Poder Ejecutivo a formular y presentar ante la Asamblea Legislativa, en un plazo perentorio, un proyecto de Ley de Presupuesto Extraordinario a fin de incluir en el Plan de Gastos del 2005 la cuantía que corresponde girar a FODESAF, considerando el 20% de los ¢517 mil millones estimados como producto del Impuesto General sobre las Ventas en ese año.

La resolución de esta gestión se encuentra actualmente en trámite, después de ser acogida para su estudio por la Sala Constitucional.

- *Con respecto al giro oportuno de los recursos autorizados en el Presupuesto Nacional a favor de FODESAF, por concepto de I/V*

Si bien la Defensoría recomendó al Ministerio de Hacienda girar oportunamente los recursos que corresponden a FODESAF por concepto de I/V, el Jefe del Departamento de Presupuesto de DESAF informó que, al 12 de mayo de 2005, no había ingresado al fondo suma alguna correspondiente a dicha partida, a pesar de haber solicitado en tres ocasiones el giro de los recursos ante dicho Ministerio.

Asimismo, en fecha 26 de mayo el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos informó a la opinión pública que varios proyectos de vivienda de interés social en proceso de aprobación debieron ser “paralizados”, debido a que el Banco Hipotecario de la Vivienda no contaba aún con los recursos que debía girarle FODESAF pues a su vez el Ministerio de Hacienda no había transferido al fondo suma alguna por concepto de I/V, en casi cinco meses de transcurrido el actual ejercicio presupuestario.

La Defensoría juzga especialmente grave la indiferencia de las autoridades de Hacienda, que ni siquiera respondieron las gestiones que por escrito planteó la DESAF. La gravedad viene dada principalmente por la afectación que se causa a la población beneficiaria del fondo, especialmente a los pensionados del Régimen No Contributivo que administra la CCSS, pues la carencia de recursos para pagar las pensiones en curso constituyó la principal motivación de DESAF para realizar las infructuosas gestiones mencionadas.

Por considerar que el incumplimiento del Ministerio de Hacienda violenta derechos fundamentales de la población en condición de pobreza, la Defensoría interpondrá en las próximas semanas las acciones que corresponda ante los órganos jurisdiccionales competentes.

- *Con respecto a la conformación de CONASOL*

La resistencia del Poder Ejecutivo a conformar la Comisión Nacional de Solidaridad y Desarrollo Humano ha constituido uno de los capítulos más decepcionantes en la investigación y las gestiones de esta institución en defensa de FODESAF.

Como se indicó, el Reglamento a la Ley de FODESAF emitido en el año 1998 contempla, de conformidad con una recomendación unánime del Foro de Concertación Nacional, la constitución de un órgano en que tendría participación la sociedad civil a efecto de fiscalizar la correcta operación del fondo, sugerir al jerarca de DESAF las acciones correctivas que corresponda, y fungir como enlace con la sociedad en materia de rendición de cuentas sobre la gestión del programa.

No obstante, tras siete años de ser incumplida la norma en comentario el Poder Ejecutivo se opuso con argumentos de diversa índole a conformar ese órgano. En un primer momento, personeros de DESAF argumentaron que CONASOL podría ser constituida después de finalizada la etapa de reestructuración de la entidad, pues le consideraban –según un confuso criterio– como una instancia legitimadora de la gestión interna de cara a la sociedad.

Posteriormente, el Ministro de Trabajo adujo en su Recurso de Reconsideración que las funciones asignadas a CONASOL estaban tan relacionadas con las conferidas al Consejo Social del Gobierno, que se podría producir una duplicidad que perjudicara la adecuada gestión de la inversión social, y que por tanto aconsejaba delimitar claramente las competencias de ambas instancias antes de conformar CONASOL.

Ante dicho argumento, la Defensoría hizo ver al Ministro que el cumplimiento de la norma que establece la constitución de ese órgano no admitía discrecionalidad en su acatamiento, por lo que correspondía conformarle de inmediato. Asimismo se indicó que las competencias de CONASOL y del Consejo Social estaban ya delimitadas en razón del alcance de las atribuciones de cada ente, pues mientras al segundo le corresponde dictar lineamientos generales para las políticas sociales, el primero se limitaría a recomendar pautas de acción para FODESAF, tomando en cuenta los lineamientos emitidos por el Consejo Social.

Posteriormente, diversas agrupaciones sociales que según el Reglamento de FODESAF tendrían participación en CONASOL, expresaron su respaldo a la conformación del órgano y solicitaron al Consejo de Gobierno proceder de conformidad con la mayor celeridad.

En este sentido la Defensoría recibió copias y originales de las gestiones que por escrito plantearon organizaciones como la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Cámara de Industrias de Costa Rica, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), la Coordinadora Unitaria Sindical y Magisterial (CUSIMA), la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal, y la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Tales manifestaciones confirmaron la legitimidad que justifica por sí sola la creación de un órgano con las características y funciones atribuidas a CONASOL, y respaldan el criterio de la Defensoría sobre la conveniencia de incorporar a las organizaciones sociales y productivas en la administración del fondo, a fin de asegurar un verdadero control en la utilización de los recursos y garantizar mayor transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

No obstante, con sorpresa e indignación se conoció que tras recomendación del propio Ministerio de Trabajo, el Consejo de Gobierno resolvió derogar la normativa que crea y asigna funciones a CONASOL con base en un criterio que confunde la naturaleza propia de un órgano asesor con la de la administración activa, y que erróneamente observa una posible intromisión de CONASOL en actividades que le competen a DESAF de acuerdo con la Ley.

La Defensoría estima que tal confusión de criterios podrían responder, más que a una errónea interpretación de la norma, a la total oposición del Poder Ejecutivo a incorporar a la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de políticas en el sector social, que presumiblemente considera como una incómoda ingerencia en su labor.

La anterior consideración se funda en la evidente desidia del Poder Ejecutivo en relación con FODESAF, que se aprecia desde la actitud complaciente con las serias deficiencias y carencias que afectan la gestión de DESAF, hasta la creciente y sistemática restricción presupuestaria

aplicada al fondo particularmente desde el año 2003, cuando inicia su gestión la presente Administración.

Sobre el caso de CONASOL, la Defensoría valora actualmente las acciones a seguir para exigir su conformación, cuya conveniencia y viabilidad no sólo conoce argumentos jurídicos sino sobre todo una legitimidad y respaldo social ampliamente demostrados, así como un especial sentido de oportunidad considerando el inminente inicio del ciclo político electoral, en el que el clientelismo tradicional hace presa de recursos y programas que, como los patrocinados por FODESAF, podrían ser explotados con fines político - electorales.

4. A manera de conclusión

Por las razones indicadas, la Defensoría de los Habitantes estima que el país está perdiendo la batalla más importante que debe librar en este momento. La lucha contra la pobreza adolece de la voluntad política, convicción y firmeza que los habitantes esperan de las autoridades competentes.

La actitud, acciones y omisiones de los jefes de Gobierno en relación con las gestiones desplegadas por la Defensoría a favor de FODESAF y en consecuencia a favor de los costarricenses en condición de exclusión social, conducen a la inexorable conclusión de que la prioridad plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo "*La Lucha contra la Pobreza*", constituye tan sólo una prioridad de papel.

F. TIRANÍA DEL EXPERTISMO, DESHUMANIZACIÓN DEL ESTADO, LOS HABITANTES PIERDEN...

1. Introducción

Una sociedad en la cual todos los derechos humanos son plenamente respetados tanto por la Administración como por las personas en sus relaciones cotidianas, es sin duda una legítima aspiración de cualquier habitante de cualquier latitud del mundo. Un sistema político, social y económico que tenga a la persona humana como su razón de ser y que funcione y se articule con la finalidad de hacer efectivos los derechos humanos, es esencial para que esa aspiración pueda ser realidad.

Sin embargo, en la era de la globalización, la humanidad ha visto expandirse con alarmante velocidad un fenómeno de "*deshumanización de las relaciones humanas, menoscabando a la persona e ignorando y rebajando su dignidad: "Uno a uno, el poder anónimo del dinero ha ocupado todos los puestos de la vida económica; después se ha deslizado, sin quitar el velo, hacia los puestos de la vida pública; se ha alcanzado finalmente la vida privada, la cultura y la misma religión."*⁶⁰ Así la fuerza impersonal del lucro, presente prácticamente en todos los ámbitos de la vida social, buscando siempre la maximización de beneficios, tiende a dejar de lado y en muchas ocasiones, afuera, a los habitantes, a las personas. El tener y no el ser, se ha convertido en el máximo objetivo por alcanzar. La persona ha dejado de ser el centro, lo medular de las relaciones humanas, para ser reemplazada por el lucro y el consumo.

Este afán de incrementar el lucro y maximizar las ganancias y el consumo, no se ha limitado al ámbito de las relaciones privadas entre las personas. A lo largo de los años, la Defensoría ha

⁶⁰ MOUNIER Emmanuel, Manifiesto al servicio del Personalismo, Taurus, Madrid: 1967.

observado, con creciente preocupación, cómo las decisiones del Estado costarricense se van alejando de ese ideal de tener a la persona humana como su centro, para dirigirse hacia objetivos cuyo humanismo resulta difícil de detectar. Objetivos tales como la eficiencia en el uso de los recursos, señales claras al consumidor, precios competitivos, la atención del déficit fiscal, cuando no la prioritaria satisfacción de intereses sectoriales o gremiales, poco a poco han ido desplazando los derechos de los habitantes quienes contribuyen al fisco, consumen bienes básicos o utilizan servicios esenciales, o en cuanto pertenecen a sectores económica y socialmente vulnerables. Mientras tanto, las políticas públicas parecen estar respondiendo a otros valores que no necesariamente tienen a la persona humana como su valor supremo.

Ciertamente el uso más eficiente posible de los escasos recursos existentes, la competitividad o la adecuada administración de la cuestión fiscal son objetivos importantes que el Estado costarricense puede decidir perseguir, si con ello los habitantes pueden obtener una mejor realización de sus derechos. Pero precisamente para que coadyuven a realizar los derechos humanos, es necesario que tales objetivos no se tornen en fines en sí mismos. Su valor depende de cuánto contribuyan a realizar los derechos de los habitantes y a mejorar su calidad de vida. Su valor también requiere ser medido en relación con el sacrificio que deben hacer los habitantes, especialmente aquellos económicamente más vulnerables, para alcanzarlos. Si el sacrificio es mayor que el beneficio para los habitantes, o si algún grupo vulnerable sufre menoscabo de sus derechos en el proceso, cabe entonces preguntarse si el país está siguiendo el camino correcto.

A partir de diversas intervenciones para defender los derechos económicos de los habitantes, la Defensoría ha presenciado y muchas veces combatido, acciones y omisiones del sector público que han puesto en riesgo o efectivamente lesionado derechos e intereses de usuarios y consumidores, en aras de alcanzar ciertas condiciones macro y microeconómicas como las arriba mencionadas. Han sido decisiones que, incluso siendo jurídicamente correctas en muchos casos (aunque no en todos) no han involucrado una adecuada valoración del costo que para la gran mayoría de habitantes, incluso la gran mayoría, tales decisiones podrían acarrear. También la Defensoría ha detectado situaciones en las que la Administración no ha contemplado una forma alternativa o complementaria de contrarrestar o paliar la lesión que la decisión o la medida infringió a los derechos de esos habitantes.

En ese mismo sentido, la Defensoría ha comprobado en algunas acciones del sector público lo que algunos autores han llamado la "tiranía del expertismo" en contra del sistema democrático:

"Un economista deja de ser republicano cuando intenta imponer una representación del orden social, no a través de su participación en el debate democrático, sino mediante la pretensión de poseer la clave de las leyes naturales de la organización de las sociedades humanas. El rumbo que lleva cierta concepción de la economía es pretender que el dictamen de los expertos prime en las decisiones políticas (...) Liberado de todo control democrático, sin ninguna referencia ajena a sí mismo, el dictamen del experto tiende a los peores excesos".⁶¹

La "tiranía del expertismo" ha ocurrido cuando la Administración adopta actos que aún cuando desde el punto de vista del procedimiento legal son válidos, pero por su contenido y eventualmente por sus consecuencias lesivas contra los derechos e intereses económicos de algunos grupos de habitantes, o incluso toda la colectividad de éstos. Estos actos, cargados de "tiranía del expertismo" han sido cuestionados por la Defensoría en la vía administrativa e

⁶¹ SAPIR Jacques, Economistas contra la democracia, Ediciones B. S.A., Barcelona: 2004. pp. 1-13

incluso ante la Sala Constitucional y han ocurrido, precisamente, porque en la toma de la decisión administrativa, el usuario o el consumidor y sus derechos económicos no necesariamente fueron esenciales en la adopción del acto y más bien, un grupo habitantes “se quedó de último” a la hora de valorar las opciones y sopesar quién ganaba y quién perdía con la decisión.

En el presente acápite se hace un recuento de casos muy concretos de cómo esta tendencia a dejar de último los derechos económicos de los habitantes y en particular los derechos de grupos económicamente vulnerables, se ha manifestado en el quehacer de la Administración Pública costarricense. Estos ejemplos dejan ver cuán amenazante para los derechos de las personas es el rumbo hacia el cual se está encaminando el sector público y cómo, poco a poco, el país se está alejando de un sistema que tenga como valor supremo a la persona.

2. La eliminación del subsidio al agua para los habitantes de zonas rurales

La dicotomía entre el “dictado de la técnica” y la atención de los derechos económicos de la gran mayoría de los habitantes, motivó que la Defensoría cuestionara ante la Sala Constitucional la resolución de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos que eliminó el subsidio para el acceso al servicio de agua potable del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados que durante décadas había existido para los habitantes de zonas rurales.

La resolución del ente regulador eliminó el subsidio, aunque el AyA no lo solicitó y sin que ello fuera adecuadamente discutido en audiencia pública. La decisión no contempló medidas complementarias para que personas pobres de las zonas rurales continuaran recibiendo el subsidio, sino que lo eliminó con base en el hecho de que en las zonas rurales muchos habitantes que no necesitaban el subsidio, lo estaban recibiendo. Como resultado, el cambio en la estructura tarifaria inmediatamente motivó numerosas quejas de vecinos de zonas rurales de todo el país que vieron crecer su factura, lo cual ameritó, que, en algunos casos extremos, la Defensoría abogara por ellos para que recibieran un subsidio del IMAS para que, al menos de manera transitoria, hicieran frente a las nuevas tarifas.

En su resolución, ARESEP pretendió que los subsidios fueran otorgados por el Poder Ejecutivo, fuera de la estructura tarifaria, como si la situación fiscal y las políticas del Ministerio de Hacienda pudieran garantizarle a los habitantes un traslado de recursos de esa naturaleza.

He aquí un ejemplo muy claro de cómo la “tiranía del expertismo” puede atentar contra el sistema democrático y de cómo decisiones administrativas que incluso pueden ser legales, dejan de último los derechos de los habitantes, en este caso, los habitantes pobres de las zonas rurales del país que son servidos por el AyA. Ciertamente, la teoría económica ordena que las tarifas de los servicios públicos reflejen los costos de producción y que le den señales claras a los usuarios de cuánto cuesta brindarles el servicio de manera que el consumo sea eficiente tanto para los usuarios como para la sociedad. Desde esa perspectiva, los subsidios cruzados entre sectores de consumo y de la forma en que la estructura tarifaria del AyA está planteada, esas señales que los usuarios reciben son en muchos casos incorrectas y no les dan una idea clara del costo del servicio, amén de que el sector productivo está subsidiando al sector residencial, lo cual le puede restar competitividad a la producción costarricense. Ante las deficiencias del sistema de subsidios en la estructura tarifaria, los técnicos de la Autoridad Reguladora determinaron que el subsidio a los sectores residenciales rurales debe desaparecer.

A nivel de la academia puede discutirse si la decisión de la ARESEP fue o no la correcta; pero desde el punto de vista de los derechos de los habitantes, para la Defensoría no fue lo más adecuado. Los derechos de los usuarios rurales pobres fueron lesionados porque la Autoridad

eliminó el subsidio sin que existiera un mecanismo alternativo efectivo que entrara en vigencia en el momento en que desapareciera el subsidio. Antes de eliminarlo, el Estado debió definir un sistema con base en la verdadera distribución de la pobreza del país, con los sectores de usuarios que requieren el subsidio clara y científicamente definidos y con mecanismos efectivos para retirar el beneficio si su destinatario no lo necesita o hace un uso inadecuado del mismo al incurrir en desperdicio o en morosidad.

Es posible mantener un sistema de subsidios en la estructura tarifaria, aunque los economistas digan que éste no es un mecanismo de distribución de la riqueza. Costa Rica ha desarrollado redes de telecomunicaciones, electricidad y acueductos con estructuras tarifarias que contienen subsidios, quizás no perfectamente enfocados; pero los indicadores de cobertura de esos servicios demuestran que el sistema, distorsionante según los técnicos, ha funcionado. Si se superase el prejuicio técnico de que las tarifas de los servicios públicos no deben contener subsidios, para dedicar el esfuerzo a diseñar una estructura tarifaria con subsidios transparentes y que, si así se prefiere, se brinden entre bloques de usuarios residenciales y que no afecten los sectores productivos ni comerciales, que estén técnicamente determinados y que estén de acuerdo con la realidad social y económica del país, se estaría a punto de dar un paso importante sin que ningún grupo de usuarios sea injustamente afectado; sin que nadie se quede por fuera...

3. El déficit fiscal es primero. El impuesto sobre los combustibles

La escasez de recursos fiscales y la ilimitada gama de necesidades, han llevado a la Administración a buscar paliar el déficit fiscal a través de muy diversos mecanismos: desde supuestas políticas de austeridad de las instituciones públicas, hasta la negativa de trasladar los fondos recaudados a través de impuestos con destino específico a las actividades para cuyo financiamiento fueron creados. Esta práctica de variar el destino de los impuestos a los cuales el legislador les ha otorgado una finalidad especial ha sido constante en los últimos años, con el argumento de la existencia del déficit fiscal.

El problema con el cambio de destino de esos recursos no se limita a una “discrepancia” en la interpretación de la ley. Durante años la Defensoría ha planteado al Ministerio de Hacienda que el no trasladar los fondos provenientes de impuestos específicos a las actividades a las que están dirigidas, conlleva una doble violación de los derechos de los habitantes. El caso del impuesto único sobre los combustibles es el más representativo de esta doble trasgresión de los derechos de los habitantes. Desde su creación, los habitantes pagan un impuesto que encarece considerablemente los combustibles, de los cuales depende toda la economía nacional, con la esperanza de que la parte que corresponde sea invertida en el mejoramiento de la maltrecha red vial del país. Pero el Gobierno invierte muy poco de ese dinero en las carreteras: así el costo de la vida se encarece para los habitantes, con el consiguiente impacto especialmente para los sectores más débiles y las carreteras no mejoran, lo que afecta los costos de producción y de transporte y desmejora la calidad de vida de los habitantes. Una vez más, el bienestar de los habitantes es el último en ser considerado y son otros los objetivos que persigue el Estado. He aquí la doble lesión a los derechos de los habitantes.

Recientemente, la Sala Constitucional puso fin a la discusión, al determinar que el destino específico del impuesto sobre los combustibles debe ser plenamente respetado por el Poder Ejecutivo. A partir del informe final recientemente notificado al Ministerio de Hacienda, la Defensoría se constituirá en vigilante de que tal obligación sea fielmente cumplida.⁶²

⁶² Para un detalle del informe de la Defensoría relacionado con el impuesto único sobre los combustibles, ver el Capítulo II del Informe de Labores de Defensa, de la Dirección de Asuntos Económicos.

4. Una decisión sesgada en contra de los habitantes

La plena realización de los derechos humanos requiere que éstos permeen todo el quehacer de la Administración Pública y que toda decisión, además de ser legal y con apego a la técnica, sea la más favorable posible a los habitantes. Así, ante la posibilidad de escoger entre varios caminos, el respeto a los derechos humanos exige optar por aquella alternativa que mejor los realice o que, al menos, los afecte lo menos posible.

La Autoridad Reguladora de los Servicios es una de las entidades públicas cuyas decisiones afectan más directamente los derechos económicos de los habitantes. Quizás por ello, en el artículo 31 de su ley, el legislador estableció que cuando ARESEP resuelva las cuestiones tarifarias "(...) *en todo caso, deberá prevalecer lo que más favorezca al usuario de acuerdo con los parámetros que valore la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos*". Sin embargo, raramente el ente regulador aplica ese principio. Si lo hiciera, sus decisiones, además de estar apegadas a la técnica, coadyuvarían a una mejor realización de los derechos de los habitantes.

El caso del modelo de ajuste extraordinario para las tarifas del transporte público en modalidad autobuses, es un ejemplo de cómo la Autoridad Reguladora ha optado por decisiones que pudiendo ser menos lesivas a los derechos de los habitantes, en este ejemplo, los usuarios del transporte público, tienen un sesgo hacia un mayor beneficio para el sector regulado, los transportistas.

La Autoridad Reguladora aprobó un procedimiento de fijación extraordinaria y modelo automático de ajuste para fijar las tarifas del transporte remunerado de personas, modalidad autobús, buseta y microbús. Si bien es cierto la Defensoría se apersonó a la audiencia pública convocada para discutir la propuesta e incluso se manifestó a favor de la existencia de un mecanismo de esta naturaleza bajo ciertas condiciones, también es cierto que la Defensoría considera que el modelo aprobado, lesiona los derechos e intereses de los usuarios, precisamente porque tal y como está diseñado, tiene un sesgo a favor de los empresarios del transporte. Este sesgo podría haber sido corregido por el ente regulador si hubiese existido la voluntad de no dejar de últimos los derechos de los usuarios, pero ello no ocurrió.

La Defensoría interpuso los recursos administrativos correspondientes y solicitó al ente regulador corregir el modelo antes de ponerlo en práctica o al menos no aplicarlo antes de que las objeciones de la Defensoría, que solamente pretendía defender los derechos de los usuarios, fueran ventiladas ante la Junta Directiva del ente regulador agotando la vía administrativa. A pesar de ello, la Autoridad Reguladora no suspendió la aplicación del modelo tal y como lo solicitó la Defensoría, sino que más bien, lo aplicó durante la Semana Santa y elevó en promedio un 7% las tarifas de los autobuses. Una vez más, los usuarios quedaron de último en las prioridades de la Administración.⁶³

Por ello, la Defensoría acudió a la Sala Constitucional y solicitó la suspensión de la aplicación del modelo mientras no haya concluido la discusión técnica ante la ARESEP. A la fecha, la aplicación del modelo está suspendida.

5. El transporte público: la eterna deuda con los habitantes

⁶³ Para un detalle de las objeciones de la Defensoría al Modelo de Ajuste Extraordinario de Tarifas de Autobuses, ver el Capítulo II, Informe de Labores de Defensa de la Dirección de Asuntos Económicos.

El transporte público costarricense es otro ejemplo de cómo las acciones y omisiones del sector público están dejando de último los intereses de los usuarios; la deuda de las autoridades rectoras de este servicio es de vieja data. Ciertamente en el caso del transporte público no se está en presencia de “la tiranía del expertismo”; lamentablemente en este campo ni siquiera se llega a eso, la situación es mucho peor. La lentitud, el desorden y la falta de decisión de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público han puesto en riesgo y lesionado una y otra vez, los derechos de los usuarios. Es larga la lista de deficiencias que la Defensoría de los Habitantes a través de los años ha denunciado⁶⁴: lenta o inexistente respuesta ante las solicitudes de los administrados, sean éstos usuarios o empresarios del transporte; inexistencia de políticas consistentes para el mejoramiento y control de la calidad del transporte; incapacidad para dictar directrices para la rectoría del transporte como en el caso del corredor común⁶⁵ y los fallidos intentos de poner en marcha el proyecto de sectorización del transporte del Área Metropolitana. El asunto de la sectorización⁶⁶ es digno de ser destacado por varias razones. Para ello, es necesario traer a colación que, con el fin de cumplir con lo establecido en el decreto ejecutivo No. 28337-MOPT, en lo que se refiere al reordenamiento y modernización del transporte público, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y el Consejo de Transporte Público, inició un proyecto de sectorización, en el área metropolitana de San José, mediante un plan piloto a realizarse en el distrito de Pavas.

Como es costumbre en Costa Rica, se invirtió una importante cantidad de recursos en estudios técnicos y diseños. Diferentes expertos visitaron el país para conocer el proyecto y su factibilidad y determinaron que si se cumplían las condiciones para implementar dicho proyecto. Sin embargo, a pesar de lo avanzado del estudio y del gran despliegue periodístico en donde se informó sobre los beneficios que iba a obtener la población, el Poder Ejecutivo, incapaz de hacer valer el interés público sobre los intereses particulares de los transportistas, desechó la puesta en marcha del proyecto sin darle a los habitantes una explicación satisfactoria sobre su inacción.

El fallido proyecto de sectorización es un triste ejemplo de cómo la Administración ha ido dejando de último los intereses y derechos de los usuarios, en el caso del transporte público, los derechos de la gran mayoría de los habitantes. El país está soportando las consecuencias del alza internacional de los precios de los combustibles; se anuncian medidas de contingencia

⁶⁴ Para un análisis detallado de la situación del transporte público, véase el Informe Anual de la Defensoría 2003-2004.

⁶⁵ El ajuste de tarifas por corredor común, tal y como lo viene aplicando la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, lesiona los derechos e intereses del usuario en la medida en que la petente solicita aumento, no solo para ella, sino para la(s) ruta(s) que comparten el corredor común, sin que la Autoridad Reguladora tenga certeza de que las otras empresas a las cuales se les aumentan las tarifas por corredor común, sean sujetas de dicho aumento, ya que el Consejo de Transporte Público no hace los estudios adecuados para determinar el equilibrio económico financiero de las empresas. Ante esta situación, el usuario se ve sometido a constantes alzas en las tarifas y además no tiene la posibilidad de presentar sus objeciones en las audiencias públicas. La Defensoría ha solicitado hasta la saciedad que el Consejo de Transporte Público corrija y redefina el concepto de corredor común, ya que la Autoridad Reguladora se ha declarado incompetente para hacerlo. No ha habido ninguna actuación por parte del Consejo.

⁶⁶ El proyecto de sectorización del transporte público del Área Metropolitana de San José pretende crear una red de transporte masivo que reduzca la cantidad de autobuses que ingresan al centro de la capital, sustituyéndolos por unidades articuladas de gran capacidad, con vías exclusivas para el transporte público, paradas diseñadas para el total cumplimiento de la ley 7600 y otras características que crearían un sistema similar al “metro”, pero en la superficie. En anteriores Informes de Labores, la Defensoría ha analizado con profundidad las ventajas que un sistema como éste representaría para los usuarios y para el país en general. Entre ellas están una sustancial mejora en la calidad del servicio, disminución de la contaminación y el consumo de los combustibles y un mejor control de los ingresos de los transportistas, lo cual también podría tener un impacto positivo para los usuarios desde el punto de vista tarifario.

como el control de la circulación de vehículos privados, cambios de horarios y restricciones en el uso de los combustibles por parte del sector público. Sin embargo, no se ha ejecutado la medida más trascendental en materia de transporte público: poner en marcha un sistema de transporte masivo de personas que represente una adecuada alternativa al transporte en vehículo particular, creando un incentivo para utilizar el autobús, que mejore las condiciones de viaje, tiempo, seguridad y en general de calidad del servicio.

Las razones por las que el proyecto aún no camina no son claras. Lo que sí es claro es que los congestionamientos viales continúan, el precio de los combustibles sigue en alza, mientras que su consumo no disminuye lo suficiente porque los habitantes carecen de un sistema de transporte público que satisfaga sus necesidades. Mientras tanto, los estudios, las consultorías, las propuestas... todo sigue ahí esperando una autoridad pública que tenga como norte los derechos de los habitantes y no sea capturada por los intereses particulares de algunos grupos, que no necesariamente coinciden con el bien común.

6. Un servicio público impunemente paralizado

Una muestra más de cómo los derechos de los usuarios no son prioritarios, lo constituye la debilidad y si se quiere, la complacencia mostrada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ante el paro de actividades a nivel nacional realizado por la mayoría de las empresas del transporte remunerado de personas, adoptado como medida de presión para obtener un aumento en las tarifas y que, según lo que manifestó el Foro Nacional de Transporte Público en esa oportunidad, era para compensar una serie de alzas en el precio de los combustibles.

Mientras que los usuarios fueron afectados por las evidentes dificultades que tuvieron para trasladarse a sus trabajos, centros de enseñanza, de salud y otros, la Defensoría comprobó que después del paro, el Consejo de Transporte Público no impuso ninguna sanción a quienes participaron. Y, si bien es cierto que se tomó la medida de prestar posteriormente el servicio en forma gratuita para tratar de compensar el daño que se ocasionó a los usuarios, la Defensoría también comprobó que el Consejo fue incapaz de monitorear adecuadamente el cumplimiento de esa disposición.

Después de investigar lo sucedido y tras comprobar que a la debilidad del Consejo de Transporte Público, hay que sumar un débil marco sancionatorio, la Defensoría recomendó al Consejo incluir en los contratos de concesión y en los permisos provisionales, una cláusula que sancione con caducidad de la concesión y revocatoria del permiso la suspensión del servicio como medida de presión para obtener tarifa o cualquier otra decisión administrativa⁶⁷. Asimismo, se le recomendó a la ARESEP no refrendar ningún contrato de concesión que carezca de la mencionada cláusula. El ente regulador acató la recomendación; sin embargo, el Consejo de Transporte Público a la fecha ni siquiera se ha pronunciado al respecto.

7. Arroz: el consumidor nunca ha percibido las bajas en el mercado internacional

A través de los años, la Defensoría ha visto con preocupación como, a pesar de ser el arroz el único producto de la canasta básica con precio fijado por ley y ser además el producto básico por excelencia de la dieta del costarricense, las políticas y decisiones del gobierno han dejado al consumidor en un segundo plano.

⁶⁷ Para un mayor detalle sobre este informe, ver el Capítulo 2, Informe de Labores de Defensa de la Dirección de Asuntos Económicos.

Los precios bajos del mercado internacional y las grandes utilidades generadas por las importaciones se quedan en mayor parte entre el importador y el industrial, en tanto que al consumidor le llega poco o nada. En cambio, cuando se trata de ajustar el precio al productor nacional, el costo se traslada íntegramente al consumidor.

Aquí se inserta un ejemplo que ilustra esta situación. Para la importación de arroz del año 2002 en la que el Gobierno no quiso trasladar los bajos precios del arroz importado, al comparar los precios vigentes en la línea de comercialización del arroz nacional, con los precios propuestos por el Gobierno con base en el arroz granza importado, se pudo comprobar lo siguiente:

Utilidades repartidas entre los agentes participantes del mercado

Agente económico	Por 64.000 TM	Por 80.000 TM
CNP	¢ 488.247.118.08	¢ 610.3209.026.63
Industriales	¢1.351.098.811.73	¢ 1.688.873.871.68
Mayoristas	(¢ 14.424.094.17)	(¢ 18.030.121.53)
Detallistas	(¢ 48.794.867.06)	(¢ 60.993.596.72)
TOTAL	¢ 1.776.126.968.58	¢ 2.220.159.180.06

Fuente: Defensoría de los Habitantes con base en datos del Consejo Nacional de Producción del año 2002.

Con los precios de venta definidos por el Gobierno para el arroz importado, el CNP obtuvo una ganancia de aproximadamente de ¢500 millones; los industriales se llevaron alrededor de ¢1.500 millones de utilidad extra (aparte de las normales) y el mayorista y el detallista, aunque obtuvieron una reducción en sus utilidades absolutas, mantuvieron la utilidad porcentual.

Es claro que las ganancias que obtuvieron los distintos agentes de la cadena salieron íntegramente del bolsillo de los consumidores, especialmente de los de más bajos recursos que son los que tienen una dieta basada en este grano básico. Vale la pena destacar que los ¢12.5/kilo que el Gobierno ofreció de rebaja en el precio al consumidor equivalieron en total a únicamente a ¢550 millones aproximadamente, cifra muy inferior a la que se repartieron los industriales del arroz.

Este año, ya se aprobó un aumento de precio al productor y de una vez el Gobierno decretó su traslado al consumidor. El aumento está en estudio por parte de la Defensoría, la cual, a la luz de lo ocurrido en el pasado, se cuestiona: ¿a dónde han ido a parar las utilidades provenientes de las importaciones exoneradas de los últimos tiempos?, ¿Quiénes se han beneficiado con ellas? Por los antecedentes, puede esperarse que no haya sido el consumidor, cuyos derechos se han visto relegados.

8. Bancos Estatales: ¿dónde está el servicio al cliente?

Los servicios bancarios son un servicio de vital importancia con respecto a los derechos económicos de los habitantes. Por esta razón y a raíz de quejas constantes de los usuarios, la Defensoría ha desarrollado varias investigaciones de oficio por quejas interpuestas. A raíz de ese trabajo, la Defensoría ha comprobado situaciones como las siguientes:

- El habitante como persona, especialmente si sus recursos son limitados, es un cliente que no es prioridad para el Sistema Bancario Nacional. Es importante sólo como negocio y generador de utilidades, no como ser humano y si sus

recursos son escasos, su importancia se reduce considerablemente. Un ejemplo de esto es la escasa información que han recibido pequeños ahorrantes y cuentacorrentistas cuando su banco ha aprobado cobros, comisiones y recargos por sus servicios.

- En las decisiones sobre costo y servicio importa la rentabilidad de negocio y la competitividad, no el factor social. Si bien es cierto, jurídicamente los bancos tienen la potestad de cobrar por sus servicios, tal y como lo ha reiterado la Procuraduría, la Defensoría ha comprobado que el impacto en los pequeños ahorrantes y cuentacorrentistas es proporcionalmente mayor que en aquellos clientes con capacidad económica.

Asimismo, la falta de información clara, veraz y completa es una infracción a la Ley N° 7472 del 19 de enero de 1995; no obstante, la Defensoría de los Habitantes no ha encontrado acción por parte de los entes estatales correspondientes para velar porque tal obligación se cumpla.

La Comisión del Consumidor actúa sólo por denuncia y en realidad es difícil para el consumidor y el usuario darse cuenta de que no se le da la información completa y veraz, hasta que es demasiado tarde.

La Defensoría solicitó al Ministerio de Economía que, en el caso de los Bancos, hiciera un estudio comparativo sobre cobro de comisiones y otras limitaciones y lo publicara; no obstante, a pesar de haber transcurrido más de un año, no lo ha hecho. En el sistema Bancario Nacional, el habitante, en cuanto cliente de esa actividad, también se está quedando de último ante los intereses de lucro de las entidades.

9. A manera de conclusión...

Lo hasta aquí descrito no corresponde a evaluaciones teóricas ni especulaciones. Es sólo un extracto de la diaria vivencia de la Defensoría al defender los derechos económicos de los habitantes. Por ello, a la Defensoría le preocupa comprobar que estos casos no son hechos aislados, producto de situaciones coyunturales, sino que parecen ser fruto de un estilo de Administración Pública que ya no tiene ni a la persona como su centro, ni la realización de los derechos humanos como su razón de ser. La maximización de ganancias, la eficiencia por sí misma, el control del déficit por sí mismo, cuando no los intereses gremiales o sectoriales, se han manifestado en los últimos años como la razón de ser de las políticas públicas o de la inexistencia de éstas, mientras que los derechos de los habitantes y el bien común parecen estar fuera del accionar público. Y se ha podido comprobar que en esa Administración Pública, las valoraciones se están haciendo desde la perspectiva de la rentabilidad económica privada: "superávit y eficiencia" no con criterios de rentabilidad social: análisis del beneficio y los costos sociales de la acción o inacción de la Administración.

Para la Defensoría es urgente un replanteamiento de la esencia misma del Estado costarricense y del rumbo hacia el que, poco a poco el país parece estarse dirigiendo: una sociedad cada vez menos solidaria y más individualista, más hacia el tener y menos hacia el ser, una sociedad que estimula el consumo y la competitividad antes que el pleno desarrollo de las personas. Una sociedad en peligro en la que los habitantes, especialmente los más débiles se están quedando de últimos...

G. LA TRANSPARENCIA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

“Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos- están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados”.

Sala Constitucional, Voto No. 02120-2003

1. Introducción

Durante los últimos cuatro años, la Defensoría ha replanteado nuevas reglas y formas de relación entre el Estado y los habitantes, ya que la casuística atendida ha evidenciado una escasa participación ciudadana en la evaluación de la calidad y la eficacia de los servicios públicos.

En este contexto, la Defensoría incluyó por primera vez en el Informe Anual de Labores 2002-2003 el tema del *buen gobierno* o la *buena administración*, el cual forma parte de una corriente internacional que lo ha reconocido como un factor determinante en la erradicación de la pobreza y en la promoción del desarrollo humano. En virtud de la estrecha vinculación existente entre la buena gestión de los asuntos públicos y la promoción de los derechos humanos, tal tesis ha sido desarrollada en varias resoluciones de organismos internacionales como por ejemplo la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁶⁸.

De esta forma, la Defensoría inició un proceso de sensibilización a la población y a las autoridades públicas respecto del *buen gobierno*, entendido en su doble dimensión jurídica. En primer término, como el deber que corresponde al Estado de que su gestión sea participativa, transparente, eficaz y rinda cuentas de sus resultados, y en el otro, donde se involucra al habitante y se le coloca en una posición de exigibilidad frente a ese Estado para que proteja, tutele y garantice su derecho a un buen gobierno o a una administración adecuada.

El buen gobierno como base para la defensa y promoción de los derechos e intereses de los habitantes, se convirtió desde ese momento en un reto institucional. La Defensoría de los Habitantes no puede permanecer ajena a las necesidades de protección que plantea una realidad sociopolítica dinámica y en la cual se amplía la tradicional noción de legalidad para evaluar la actividad administrativa a la luz de un amplio espectro conformado por una serie de principios o condiciones que posibilitan una administración adecuada.

Entre los principios que integran y le dan sentido al buen gobierno se encuentran la transparencia en la gestión de los asuntos públicos; la responsabilidad política y administrativa por los actos, omisiones y uso de los fondos públicos; la rendición de cuentas mediante el establecimiento de criterios para medir las actuaciones de los funcionarios públicos; la participación como reconocimiento de que los habitantes son agentes de desarrollo y cambio; la sujeción a la legalidad como un marco jurídico básico de protección a los derechos de los habitantes; la efectividad y eficiencia administrativa de modo que se produzcan resultados que satisfagan las necesidades de los habitantes, entre otros.

La Defensoría asumió la responsabilidad de expandir y fortalecer una conciencia colectiva de exigibilidad frente al Estado de condiciones que hagan posible el disfrute del derecho a una administración adecuada a través de un buen gobierno. Inicialmente lo hizo abordando la

⁶⁸ Entre estas resoluciones están la N° 1998/72 donde la Comisión de Derechos Humanos delimita el alcance del “buen gobierno” al indicar que implica democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, transparencia, rendición de cuentas y participación de la sociedad civil, entre otros. Asimismo en la resolución N° 2001/72 del 25 de abril de 2001, la Comisión desarrolló concretamente el papel que juega el buen gobierno en la promoción y disfrute de los derechos humanos.

casuística bajo una perspectiva integradora de los anteriores principios o parámetros que, aparte de dar legalidad a la actividad administrativa, le dieran también legitimidad y conveniencia al verificar en cada caso criterios de proporcionalidad, razonabilidad, ausencia de abuso de poder, uso de la discrecionalidad dentro de los límites que impone el mismo ordenamiento, entre otros.

La ley de creación de la Defensoría de los Habitantes permitió además esta apertura en tanto se le encomienda velar por el adecuado funcionamiento del sector público con apego no sólo al ordenamiento jurídico, sino también a valores social y jurídicamente aceptados dentro de la función pública como la moralidad y la justicia, ampliando así el criterio de validez y legitimidad administrativa.

La defensa de la moralidad remite al tema de la ética en la función pública por parte de funcionarios y responsables políticos; en la delimitación de los parámetros que califican si un acto es moral o no, la Defensoría ha determinado que la legitimidad de un acto está en relación directa con los fines que pretende alcanzar, los cuales para ser éticos, deben estar identificados con la consecución del bien común.

En este contexto de promoción de los principios de buena administración como base para la defensa y promoción de derechos, en el Informe Anual de Labores 2003-2004, la Defensoría dio un énfasis especial al *principio de transparencia* en tanto se acepta que una condición esencial del buen gobierno es una gestión pública transparente, en la cual además los funcionarios públicos y responsables políticos rindan cuentas de sus funciones.

En el ordenamiento jurídico costarricense la transparencia administrativa tiene su base jurídica en los artículos 9, 11 y 30 de la Constitución Política y se identifica con tres elementos. En primer término, con la disponibilidad y el libre acceso a la información, es decir, supone el deber del Estado de establecer los mecanismos que garanticen la divulgación de la información de interés público y el derecho de los habitantes de que la información les sea suministrada en condiciones de igualdad o de que esté a su alcance. El acceso a la información es una condición indispensable para promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y la rendición de cuentas. De dichas relaciones se evidencia que todos los principios de buen gobierno se soportan y refuerzan mutuamente.

En segundo término, se asocia con una administración eficiente y transparente de los recursos públicos a través de buenas prácticas en administración pública, manejo financiero y evaluación de resultados.

En tercer término y en un sentido amplio, la transparencia se asocia con la obligación de rendir cuentas y la sujeción de los órganos públicos a los mecanismos de control de sus actos y omisiones y en general al bloque de legalidad, entendido en su perspectiva más amplia.

La Defensoría asumió como prioridad de trabajo desarrollar una estrategia integral para combatir la corrupción y la falta de transparencia en la función pública considerando tres razones: afecta negativamente los derechos e intereses de la población; perjudica la prestación eficiente de los servicios públicos y, le resta credibilidad al régimen institucional y jurídico en general.

De este modo la transparencia y la rendición de cuentas, van de la mano como principios instrumentales de buen gobierno al alcance no sólo de la Defensoría en la promoción y defensa de los derechos, sino también de los propios habitantes pues los empodera y les permite pedir cuentas. Este involucramiento social resulta ser muy eficaz en la lucha contra dos factores que

están incidiendo negativamente en el funcionamiento del sector público, como son la corrupción y el establecimiento de privilegios.

Como parámetro de control, la transparencia se constituye en un acertado mecanismo de prevención para la erradicación de prácticas administrativas ilegales o inmorales que atenten no sólo contra el derecho de los habitantes a una administración adecuada, sino contra la legitimidad del poder público.

De lo anterior resulta pues que la transparencia más allá de ser un principio de Buen Gobierno, tiene una trascendencia sociopolítica que lo coloca como un *principio democrático de legitimidad del sistema político*.

La Defensoría ha asumido el compromiso público de fortalecer una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el sector público y lo declaró como un tema prioritario dentro de sus funciones, asumió una serie de estrategias como la denuncia pública y la impugnación jurisdiccional de actos de la Administración que aunque amparados en leyes, fueron posteriormente declarados inconstitucionales por transgredir principios esenciales de su propia validez.

No obstante que estas acciones reivindican el principio de transparencia al evidenciar públicamente prácticas administrativas que lesionan valores social y jurídicamente aceptados, lo deseable en un sistema democrático es que la transparencia cumpla su cometido como principio instrumental más preventivo que punitivo. Antes que el escarnio público, es la prevención lo que le da legitimidad al sistema político.

Ello es posible poniendo al alcance de todos los habitantes información administrativa veraz y objetiva sobre asuntos de interés público, componente que es esencial en el principio de transparencia. Vivificar y dar sentido práctico a este componente fue precisamente lo que la Defensoría se propuso en el período que corresponde a este informe, en el cual diseñó y puso en marcha un ambicioso proyecto en el que ya se involucraron varias instituciones públicas.

Se trata de la Red Interinstitucional de Transparencia, donde la Defensoría fue pionera al colocar en su sitio de Internet toda la información administrativa y financiera que pudiera resultar de interés para los habitantes. La puesta en marcha de este proyecto tiene implicaciones de gran trascendencia: en primer lugar, reafirma el derecho de los habitantes de conocer, evaluar y participar de la gestión pública y en segundo término, promueve una nueva cultura del ejercicio del poder donde quienes lo ostentan deben concebirse a sí mismos como verdaderos servidores públicos obligados a rendir cuentas de sus actuaciones y del logro de sus objetivos.

2. Antecedentes de la Red Interinstitucional de Transparencia

Consecuente con los principios de Buen Gobierno antes enunciados y en aras de ofrecer una herramienta concreta que permitiera fortalecer el acceso a la información pública por parte de las y los habitantes, la Defensoría se dio a la tarea de analizar experiencias importantes a nivel nacional e internacional sobre la materia.

En ese sentido, fue muy valiosa la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Perú, institución que en su página web ofrece información denominada "Gestión Transparente"⁶⁹, la cual permite

⁶⁹ <http://www.ombudsman.gob.pe/>

a las y los habitantes conocer la forma en que se manejan los recursos asignados a la Defensoría del Pueblo. Si bien es cierto, dicho antecedente resultó de valiosa referencia, se consideró que lo que se pretendía desde la Defensoría era propiciar un instrumento que pudiera ser compartido con las demás instituciones y que lograra de esta forma conformar redes de información al servicio de las y los ciudadanos.

Es entonces que se conoce y analiza la exitosa experiencia de la Defensoría del Pueblo de Panamá, la cual a través del proyecto "*Nodo de la Transparencia*"⁷⁰, logró articular un portal conformado por poco más del 80% de las instituciones del sector público panameño en el que se brinda información financiera de las instituciones públicas. Es a partir del conocimiento primario de esta experiencia, que se decide en asocio con la valiosa colaboración del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ahondar en ella y manifestar el interés a la Defensoría del Pueblo de Panamá de poder reproducir en lo pertinente el proyecto "Nodo de la Transparencia" en el país.

Gracias a la colaboración de las autoridades panameñas se logró conocer a profundidad los antecedentes del Nodo de la Transparencia, así como la normativa que le dio origen⁷¹. Una vez analizado, se concluyó que respondía a las proyecciones que la Defensoría tenía de crear una herramienta por lo que se propuso tomar como marco de referencia el proyecto panameño sin perjuicio de lograr su adecuación a la realidad institucional costarricense.

De conformidad con lo anterior, se realizó un estudio tanto a nivel legal como jurisprudencial del marco regulatorio del acceso a la información en el país, con el fin de determinar cuál información estaba claramente establecida como pública y por lo tanto publicable, así como cualquier otra limitación al respecto. En ese sentido, se corroboró que el sistema jurídico costarricense resulta de avanzada al establecer constitucionalmente el acceso a la información administrativa⁷² sin restricción mayor que la referida a documentos establecidos como confidenciales, lo cual ha sido ampliamente desarrollado por la Sala Constitucional⁷³.

Una vez establecido el marco jurídico aplicable en materia de acceso a la información, la Defensoría se dio a la tarea de analizar la información contenida en las páginas web de las instituciones estatales. Al respecto debe indicarse que si bien es cierto, se han hecho importantes avances en materia de lo que se ha denominado el "*gobierno digital*", aún dicho proyecto resulta incipiente, ya que muchas de las instituciones públicas tienen en sus páginas de internet información relacionada con la misión, visión, estructura así como los servicios que se brindan, sin que se haya avanzado en la prestación de servicios vía internet, o bien a brindar información financiera detallada y amigable pensada para las y los habitantes.

Conviene hacer referencia a importantes proyectos pioneros en materia de transparencia de la información tales como el iniciado por el Poder Judicial y que se encuentra en su página de internet o bien, importante información sobre procedimientos de contratación que ha venido publicando el Instituto Costarricense de Electricidad.

De esta forma, una vez analizado el marco jurídico aplicable en materia de acceso a la información, así como la realidad en materia de información digitalizada que poseen las instituciones públicas, la Defensoría decidió iniciar el Proyecto Red Interinstitucional de

⁷⁰ <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/>

⁷¹ Ley No. 6 del 22 de enero del 2002 (Ley de Acceso a la Información)

⁷² Artículos 27 y 30 de la Constitución Política de Costa Rica

⁷³ Sala Constitucional, Votos Nos. 2120-03, 14997-03.

Transparencia. Se consideró que la mejor forma de lanzar el proyecto era que la Defensoría fuera la primera en publicar la información que solicitaría a las demás instituciones públicas.

Es así como el 23 de noviembre del 2004, la Defensoría se autoimpone el compromiso de crear la Red Interinstitucional de Transparencia.

Dado que la promoción de la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción se asume con acciones concretas y no discursivas, en aquella ocasión, se puso a disposición de la ciudadanía, en una presentación amigable, toda la información pertinente que visibiliza el modo en que se administran los recursos institucionales.

Se lanza así a nivel nacional la excitativa a todas las instituciones públicas de acompañar a la Defensoría en el proyecto, al crear una verdadera red de información en el sector público costarricense.

3. ¿Qué es la Red Interinstitucional de Transparencia?

Una vez hecho de conocimiento público la iniciativa para conformar la Red Interinstitucional de Transparencia, se inició un trabajo de acercamiento a las instituciones públicas que mostraron interés en participar. De esta forma, se presentó como una herramienta para facilitar a las y los habitantes el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de su publicación en Internet.

Por medio de la Red las instituciones ponen a la disposición de las y los habitantes, información estatal de interés público como por ejemplo: presupuestos, ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compras, proveedores, planes operativos, informes de labores y auditoría, actas, acuerdos, convenios, proyectos, entre otros.

Los principales objetivos de la Red son: garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información; visibilizar la administración de los recursos públicos de forma actualizada, comprensible y transparente; promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas; recuperar la confianza de las y los habitantes en las instituciones públicas y prevenir actos de corrupción.

Los principios fundamentales que sustentan a la red son los mismos del Estado social de derecho y el sistema democrático costarricense, así como la gestión del Buen Gobierno, entre los cuales se destacan: justicia, equidad, legalidad, rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia.

Se definió como meta el lograr que la Red esté conformada por todas las instituciones del sector público costarricense sin excepción, tomando en consideración que no existe ninguna restricción legal. La incorporación de una institución pública a la Red Interinstitucional de Transparencia requiere del compromiso institucional de lucha contra la corrupción, la voluntad política para hacerlo efectivamente con acciones concretas y la decisión administrativa del jerarca institucional. Además, se requiere que la institución cuente con un sitio en Internet, que recopile y sistematice la información sobre la administración de los recursos de la institución y la publique de manera actualizada, comprensible y transparente en su página institucional. Si la entidad ya publica este tipo de información en su sitio de Internet, únicamente se creará un enlace que la vincule a la Red.

4. Las primeras instituciones incorporadas en la Red Interinstitucional de Transparencia

Una vez que las instituciones públicas contaron con información acerca de la Red, se iniciaron las sesiones de trabajo respectivas para lograr concretar su incorporación en el menor tiempo posible.

Conviene indicar que en la primera fase de la Red, la Defensoría consideró importante que el proyecto naciera con la fortaleza que podían proporcionarle instituciones de reconocido prestigio en el manejo de la gestión presupuestaria o bien que están realizando importantes esfuerzos en materia de acceso a la información.

Es así como menos de seis meses después de que la Defensoría lanzara oficialmente la iniciativa de crear la Red Interinstitucional de Transparencia, el 5 de mayo del 2005 se hizo efectiva la incorporación del Poder Judicial, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Consejo Nacional de Vialidad, el Consejo de Rehabilitación, la Policía Fiscal, las municipalidades de San José, Belén, Escazú y Curridabat, el Tribunal Supremo de Elecciones y la propia Defensoría de los Habitantes, poniendo a disposición de la ciudadanía por medio de Internet, información que visibiliza el modo en que se administran sus recursos públicos.

El compromiso de crear la Red Interinstitucional de Transparencia, asumido por la Defensoría hace menos de seis meses se convirtió en una realidad operativa y funcional.

Las instituciones que acudieron al llamado inicialmente formulado por la Defensoría dieron un primer paso en el fortalecimiento del acceso a la información, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

Asimismo, la Defensoría se plantea como un desafío el ir desarrollando parámetros que permitan la uniformidad de la información, así que la misma sea cada vez más amigable y de más fácil acceso para las y los habitantes.

Son muchas y muy variadas las formas en las que las y los habitantes podrán utilizar la información que se brinde; investigadores, generadores de opinión, para el constante escrutinio de la labor de los funcionarios públicos.

Asimismo, la Defensoría deja planteada desde ya la posibilidad de que en conjunto con las instituciones públicas se continúe buscando instrumentalizar de forma práctica y eficiente todos los principios de buen gobierno que permitan el mejoramiento y fortalecimiento del régimen democrático costarricense y por ende de la calidad de vida de sus habitantes.

Hoy como nunca, la sociedad costarricense exige honradez y transparencia en la gestión pública. Dado este justificado reclamo, es que la Defensoría pone a disposición de las y los habitantes una poderosa herramienta de fiscalización ciudadana que sin duda, contribuirá a su máximo desarrollo humano y democrático.

Todas y todos los habitantes sin excepción, tienen el derecho humano y constitucional de acceso a la información pública disponible en la red por medio de: www.dhr.go.cr/transparencia.html.

Capítulo 2

INFORME DE LABORES DE DEFENSA

El contenido de este capítulo recapitula las labores efectuadas por las Areas de Defensa de la Defensoría de los Habitantes, compuestas por la Dirección de la Defensoría de la Mujer, Dirección de Protección Especial, Dirección de Calidad de Vida, Dirección de Control de Gestión Administrativa, Dirección de Asuntos Económicos y la Dirección de Niñez y Adolescencia. Específicamente, este apartado hace referencia a aquellos casos que en virtud de su representatividad y trascendencia, merecen una alusión puntual.

A. DIRECCIÓN DE ADMISIBILIDAD

1. Exclusión: Consideraciones desde el trabajo de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

El efectivo reconocimiento de la dignidad personal de todo ser humano exige el respeto, la defensa y la promoción de los derechos, como atributos inviolables de la persona, que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. En palabras de Juan Pablo II, durante la Jornada Mundial de Paz, de 1999 "*cuando se acepta, sin reaccionar, la violación de uno cualquiera de los derechos humanos fundamentales, todos los demás están en peligro.*"⁷⁴

Es en este sentido, que la Defensoría de los Habitantes reconoce que la noción de *protección* de los derechos, conlleva la obligación estatal de *garantía*, la cual entra en funcionamiento cuando se vulnera el compromiso de *respetar*. Es esta obligación, la que impone al Estado la responsabilidad de investigar la violación de los derechos humanos, restaurar el derecho e identificar y sancionar a los autores.

En este orden de ideas, el artículo primero de la Ley N° 7319, del 17 de Noviembre de 1992, destaca tres de las funciones primordiales de la Defensoría: proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a violaciones provenientes de acciones u omisiones del sector público, velar por que 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 y finalmente, promover los derechos e intereses de los habitantes.

Las competencias asignadas a la Defensoría, en relación con las acciones u omisiones del sector público, tiene fundamentalmente un origen funcional. En efecto, la Sala Constitucional ha señalado (Resolución 7730-2000) que en los países desarrollados, por ejemplo, se ha llegado a un consenso de que los medios tradicionales de tutela de los administrados frente a la administración pública *no bastan, no son suficientes* y que las deficiencias que le son inherentes, no se pueden corregir con un simple perfeccionamiento o actualización de sus mecanismos de operación, haciéndose necesaria la creación de este nuevo y adicional órgano de control, como es la Defensoría de los Habitantes.

⁷⁴ Juan Pablo II. "No Tengáis miedo!" Libros Alfa y Omega. Visita apostólica a España 3-4 de mayo de 2003.

a. **Exclusión o Inclusión. El enfoque desde el trabajo de Defensa de Derechos Humanos**

En el marco de las competencias asignadas a la Defensoría de los Habitantes, se logra determinar que la obligación de respetar y hacer respetar los derechos sin discriminación alguna, tal y como lo prescribe la normativa internacional de Derechos Humanos, la Constitución Política y el cuerpo normativo nacional, resulta insuficiente para responder al problema de definir lo que ese trato no discriminatorio significa, cuando debe ser traducido a políticas concretas. Por ello es importante entender el tema de exclusión desde el ámbito de la protección de derechos e intereses.

La discusión de lo que verdaderamente significa trato discriminatorio y la consiguiente obligación del Estado de asegurar condiciones que lo eviten, no puede limitarse, tal y como lo señala el autor Roberto Saba⁷⁵, a argumentos vinculados al ejercicio del verdadero problema que subyace al trato discriminatorio y que es el de la exclusión de aquellos que resultan ser diferentes, desde el punto de vista de la mayoría o de la cultura dominante. Un argumento fundado solamente en la posibilidad de goce igual de los derechos individuales, no logra dar respuesta al objetivo central de las cláusulas antidiscriminatorias, que consisten en la necesidad de la *inclusión* de las minorías en el funcionamiento de un sistema democrático.

Cabe entonces preguntarse, cómo enfocar la *exclusión*, o mejor aún, para plantear el tema en positivo, cómo plantear la *inclusión* en el trabajo de la Dirección de Admisibilidad. Corresponde a esta Dirección la recepción, registro y estudio de admisibilidad de las solicitudes de intervención que presentan los y las habitantes a las oficinas centrales de la institución. Concluido dicho análisis, se dicta la declaratoria, mediante resolución motivada, de su admisibilidad o inadmisibilidad, labor que conlleva un alto grado de responsabilidad, al constituirse en el filtro de análisis de estas solicitudes de intervención. La defensa y promoción de derechos no parte de una metodología única, aplicable a toda situación planteada; por el contrario, cada solicitud de un/una habitante, debe recibir una atención personalizada y un análisis individualizado.

b. **El trabajo de la Dirección de Admisibilidad en cifras**

A partir de la entrada en funciones de las Oficinas Regionales, se registró un aumento significativo en la recepción de consultas en la Defensoría de los Habitantes. Sin embargo, este aumento no representó una disminución en el número de casos atendidos por la Dirección de Admisibilidad en oficinas Centrales, ya que si se compara con el periodo 2003-2004, en el que esta Dirección atendió 16346 consultas, el periodo 2004-2005 cierra con una cifra de 15455, del total de 16078 consultas registradas sólo en oficinas centrales.

Registro de Consultas por parte de la Dirección de Admisibilidad
Mayo 2004 - abril 2005
(en días y horas hábiles)

⁷⁵ SABA Roberto. Discriminación, trato igual e inclusión. Tomado de *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*. PNUD. 1998

15455 anuales
1288 mensuales
64 por día
8 por hora

Un aspecto importante de destacar de la atención que realiza Admisibilidad, es que continúa siendo esencial para el/la habitante el contacto personal con el/la funcionario/a de la institución, aspecto que resulta fundamental en la defensa de derechos e intereses, a pesar de que el trámite posterior se continúe por medios escritos.



51%

Telefónico



39%

Personal



10%

Escrito

Ahora bien, de las 15455 consultas recibidas por la Dirección de Admisibilidad, un 63% son atinentes a las competencias institucionales, de las cuales un alto porcentaje satisfacen su solicitud con la información brindada por el Profesional de Admisibilidad, pues al habitante se le evacua su consulta de manera telefónica o personal, es decir de forma verbal. La orientación que por escrito corresponde realizar a la Dirección de Admisibilidad abarca aproximadamente un 30% de las consultas atendidas, entre las que se incluye apertura de expedientes, declaratorias de inadmisibilidad de la consulta y la elaboración de fórmulas de comunicación con el y la habitante y las y los funcionarios públicos.



9604 Consultas
Competencia de la
DHR

5851 consultas
Carácter privado

Lo anterior no significa que el 37% de las consultas que no se encuentran dentro del marco de competencia de la Defensoría sean desatendidas por la Dirección de Admisibilidad, pues como se establece en su propia Ley, existe la obligación de rechazar la queja, mediante acto motivado y orientar al habitante en las acciones que debe adoptar para enfrentar su situación.

Finalmente, corresponde visualizar la temática sobre la que versan las 9604 consultas atendidas por la Dirección de Admisibilidad y que son competencia de la institución. Es oportuno aclarar que el sistema de información actual no permite establecer una clasificación de consultas por hecho violatorio, como sí sucede en la clasificación de los expedientes, permitiendo únicamente la determinación de las instituciones denunciadas.

La atención de las consultas recibidas por la Dirección de Admisibilidad, pertinentes a la institución, se centraron en las siguientes instituciones:

C.C.S.S. Hospitales Clínicas	18%	Ministerios	31%	Municipalidades	16%	Otros	35%
------------------------------------	-----	-------------	-----	-----------------	-----	-------	-----

c. **Un trabajo con rostro humano**

Tal y como se indica en su denominación, corresponde a la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, atender de forma prioritaria aquellas situaciones en las que se infiera, que de no actuarse de inmediato, el daño sería irreversible, o dada la inminencia del daño se requiera de la presencia de la Defensoría por razones de oportunidad.

Si bien, la solución al problema concreto corresponde a la institución denunciada, con la intervención de la Defensoría de los Habitantes se pretende otorgar al funcionario/a público, elementos de juicio suficientes para establecer la urgencia de actuar de manera inmediata. No se busca privilegiar a la persona que se presenta a solicitar la ayuda de la Defensoría de los Habitantes, sino, demostrar la razonabilidad y oportunidad de la actuación, construyendo elementos de juicio entre ambas partes.

Otro aspecto de interés para la atención de casos urgentes, es el hecho que la intervención de la Defensoría de los Habitantes, permite hacer llegar a la persona con poder de toma de decisión el asunto planteado lo que agiliza la solución del problema, sin tener que iniciar una investigación formal por parte de la Defensoría.

d. **De la gestión en atenciones inmediatas**

La Dirección de Admisibilidad ha centrado esfuerzos para establecer canales de comunicación que permitan de manera oportuna, valorar con las autoridades correspondientes las acciones a adoptar. En este sentido es destacable, el grado de coordinación que se ha alcanzado con la Dirección y Subdirección del Hospital Nacional de Niños, el Hospital Calderón Guardia, el Hospital México y el Hospital San Juan de Dios, los cuales en diversos casos han brindado su colaboración para la atención médica requerida o la búsqueda de soluciones a la falta de medicamentos, suministros y equipo necesario.

En igual sentido, las autoridades de Prestaciones Sanitarias del Instituto Nacional de Seguros han abierto canales de comunicación en torno a casos de pacientes, que recurren a la Defensoría ante situaciones de maltrato o la falta de prestación de servicios.

A manera de ilustración, se presentan algunas de las situaciones que fueron atendidas de manera inmediata y que gracias a la intervención oportuna y decidida de la Dirección de Admisibilidad tuvieron una solución satisfactoria para la persona denunciante, restaurándose su derecho.

6%	de
Consultas	atención
Inmediata	

- Acceso a la calidad en la prestación de Servicios Públicos

Un habitante solicitó la intervención de la Defensoría, tras un mes de haber reportado una fuga de agua potable, la que habría causado daños en su propiedad. En coordinación con la Contraloría de Servicios de la institución denunciada, se logró que las cuadrillas de Acueductos y Alcantarillados se presentaran a reparar la fuga y el daño causado, tras demostrar que efectivamente existían varios reportes de averías de vecinos de la zona, que no habrían sido atendidos por las autoridades correspondientes.

- Acceso a vivienda digna: bono y limitaciones

Una mujer jefa de hogar solicitó la intervención de la Defensoría y alegó que tras recibir el bono de vivienda con un crédito puente, la situación económica de su familia desmejoró de modo tal, que les obligó a devolver la totalidad del dinero girado. Su problema se presenta al mantenerse su nombre en las listas como beneficiaria del bono pese a sus constantes solicitudes ante las autoridades correspondientes, para que se excluya de dicha lista. La Defensoría logró demostrar ante la Dirección de FUSOVI, que se trataba de un caso especial no amparable a la normativa vigente, ya que la familia no llegó a disfrutar del beneficio, sino que de modo inmediato, tras corroborar que no podían hacer frente a la deuda, devolvieron el bono. Finalmente se logró eliminar las limitaciones y la mujer jefa de hogar pudo acceder a una ayuda económica del IMAS.

- Derecho la Seguridad Social de la Persona Adulta Mayor

Una adulta mayor solicitó a la Defensoría su colaboración, a efectos de revisar la decisión del IMAS de revocar una ayuda económica que le habían otorgado. Según señaló, la decisión se adoptó sin realizar un estudio social de su condición. La Defensoría, con la colaboración de autoridades del IMAS, logró que se realizara el estudio correspondiente, el cual concluyó detallando la urgente necesidad de continuar otorgando el subsidio, dado el estado actual de la señora adulta mayor.

- Derecho a la Educación Gratuita de la Persona Menor de Edad

Un padre de familia manifestó ante la Defensoría su preocupación, ya que cuenta con varios hijos en un colegio, a quienes los profesores amenazan con rebajar puntos de la nota de conducta, en caso de que no compren las entradas para una actividad social del centro Educativo. En coordinación con la Oficina Regional de Liberia de la Defensoría de los Habitantes, se solicitó al director del Colegio, un informe de la situación dadas las implicaciones que la medida adoptada genera en contra del principio de gratuidad de la educación pública. En respuesta, el Director de la institución aseguró que ningún alumno perdería puntos por no asistir a la actividad.

- Acceso a servicios de salud de las personas adultas mayores

Una persona adulta mayor solicitó a la Defensoría de los Habitantes su intervención ante la negativa de las autoridades del Hospital Psiquiátrico de trasladar a su compañera, una persona adulta mayor, quien padece de esquizofrenia. Los motivos alegados por parte de la administración es la dificultad del traslado en ambulancia por razones de seguridad del personal y de la paciente misma, dada su agresividad. La Defensoría gestionó ante la Dirección Médica de dicho centro hospitalario, e hizo ver la necesidad de garantizar la atención prioritaria a las personas adultas mayores, que en el caso en particular, carece de medios económicos suficientes para hacer efectivo su transporte y recibir la atención médica requerida. Tras la

intervención, se garantizó el transporte de la señora, el cual se otorgaría en coordinación con la Clínica Dr. Moreno Cañas.

- **Derecho al debido proceso: pago de prestaciones económicas**

Un habitante acudió a la Defensoría e indicó que como consecuencia de un accidente, su hijo debió recibir atención médica en el extranjero. Con el fin de costear parte de los gastos médicos pertinentes, presentó al Instituto Nacional de Seguros la documentación necesaria para hacer efectivo el pago de la póliza colectiva de viaje, suscrita con dicha entidad, previendo un suceso como el ocurrido. Para su sorpresa, la solicitud se declinó y según el criterio del habitante, la resolución se fundamentó en hechos que no fueron verificados por el INS. En el caso concreto, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Presidencia Ejecutiva un informe de las coberturas y el fundamento por el que se declinó el caso. Como respuesta, el Instituto contestó que dada la relación de hechos que hace la Defensoría, el caso se declara amparable, siendo que se aportan elementos que se desconocían en el expediente administrativo.

e. **Interposición de Recursos de Amparo**

El artículo 13 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes legitima al Defensor a iniciar todas aquellas acciones o recursos judiciales contra la Administración Pública, en aquellos casos en que a su juicio los Tribunales puedan, por la índole del tema, brindar una solución idónea al fondo de la cuestión, sea porque en la práctica no existe nadie con la debida personería, fondos o tiempo como para estar legitimado o dispuesto a iniciar él mismo la acción, o porque el interesado pertenece a aquel grupo de personas o sectores de personas que, por las circunstancias que sean (ignorancia, marginación económica o cultural, entre otras), se encuentran en una situación de desventaja frente a la Administración Pública.

Con este fundamento legal, una vez que se ha recabado la información precedente, la Dirección de Admisibilidad ha interpuesto, en coordinación con el Defensor de los Habitantes, acciones jurisdiccionales ante la Sala Constitucional, con el objetivo de lograr suspender el acto administrativo que produce la violación de derechos y que se ordena en la resolución que da curso a la acción. Esto permite solventar la situación generada por la violación de derecho, por lo menos hasta el momento de la resolución.

Como ejemplo de lo anterior, seguidamente se describe de forma breve, algunos de los casos en los que, por la situación de inminente peligro, se acudió a la Sala Constitucional.

- **Acceso a beneficios de la seguridad social a las Personas Adultas Mayores**

Un grupo de personas adultas mayores, cuyas edades sobrepasan los 95 años, se toparon con la sorpresa de ver suspendido el pago de sus pensiones, con el alegato que sus expedientes, los cuales en algunos casos datan de 1950, se encontraban incompletos. Mediante resolución de la Sala Constitucional, se solicitó a la Defensoría de los Habitantes convertir el recurso de amparo interpuesto a favor de estas personas y por quienes se suspendió el acto, en una acción de Inconstitucionalidad. Mientras esta acción es resuelta, el acto del Ministerio de Trabajo se encuentra suspendido y todas las personas adultas mayores se encuentran recibiendo su pensión, en algunos casos, único medio de subsistencia. El argumento principal que se utilizó ante la Sala Constitucional, tuvo como fundamento la violación al debido proceso, ya que no medió notificación previa alguna a las personas interesadas. Igualmente se vio amenazado su derecho a la pensión, sin que mediara un proceso de lesividad. La acción de inconstitucionalidad se tramita bajo el Expediente #04-009211-00007-CO.

- Derecho al debido proceso: pago de prestaciones económicas

Un grupo de funcionarios y funcionarias públicas, beneficiarias de la pensión por traspaso de sus respectivos cónyuges fallecidos, se les canceló el derecho tras una interpretación del Ministerio de Hacienda que ordenó suspenderlo, pese a que la Sala Constitucional estableció la anulación de la norma atípica que les otorgó el derecho *sin afectación de derechos adquiridos*. La resolución que da curso al amparo, interpuesto por la Defensoría en favor de este grupo de habitantes, suspendió el acto administrativo, por lo que durante este momento perciben la respectiva pensión. El recurso se tramita bajo el número de expediente 05-002449-0007-CO.

- Derecho a la salud. Listas de espera en Clínica Oftalmológica

D

La Defensoría interpuso un Recurso de Amparo a favor de un grupo de 150 habitantes, quienes integran una lista de espera para una cirugía, cuya programación debe darse preferiblemente, en los 15 días posteriores al problema, pues, entre mayor plazo transcurra, el riesgo de pérdida de la visión se incrementa. En el presente caso, la Sala Constitucional realizó una "vista", en la que se abordó el problema de las listas de espera, para el caso particular y en otras especialidades médicas, en donde por lo general, median razones de orden financiero y administrativo, en detrimento de la salud de las personas que esperan la atención médica respectiva. El recurso fue declarado con lugar mediante voto 6002-2005 y se ordenó a la CCSS habilitar las salas de operaciones y el personal necesario, para realizar las operaciones en el plazo de un mes.

2. Acción sistemática para el mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio

En la Dirección de Admisibilidad inicia el trabajo de defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes. A su personal profesional le corresponde, durante el proceso de evacuación de consultas, concientizar y educar a los habitantes en la defensa de sus derechos, brindándoles asesoría y acompañamiento en función de las actuaciones a realizar ante la institución pública denunciada, junto con las herramientas jurídicas necesarias para apersonarse ante el funcionario/a encargado en esa institución, de hacer valer sus derechos.

La Dirección de Admisibilidad, consciente de la importancia del trabajo que se desarrolla, ha realizado en los dos últimos años una serie de actividades para el mejoramiento en el servicio que se brinda al habitante y que tiene como objetivo definir la participación de la Dirección en el proceso de defensa, como un trabajo que va más allá de la mecánica de recepción de solicitudes de intervención.

El informe de gestión correspondiente al período 2003-2004, ya hacía mención del trabajo de diagnóstico en la calidad en el servicio, que se llevaba a cabo en ese momento en la Dirección de Admisibilidad, como parte de la elaboración de la tesis para optar por el grado de licenciatura titulada *Diseño de un Sistema de Gestión de la Calidad para la Dirección de Admisibilidad en la Defensoría de los Habitantes*, a cargo de estudiantes de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica y cuyo objetivo consistió en *"fortalecer la buena imagen de la Defensoría y la confianza de los habitantes en ella, mediante la implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad que impacte en el servicio prestado a los y las habitantes y que sirva de ejemplo dentro del sector público sobre el cual se establece control"*.

Tras nueve meses de arduo trabajo, el proyecto concluyó señalando cinco actividades necesarias para la implementación de los criterios de calidad en la Dirección de Admisibilidad y que se resumen de la siguiente manera:

- Determinar las necesidades y expectativas de los habitantes.
- Establecer la política y objetivos de la calidad de la Dirección de Admisibilidad.
- Identificar los procesos, sus interrelaciones y las responsabilidades dentro de la organización, necesarias para que el sistema de gestión cumpla con los objetivos planteados.
- Diseñar y documentar los procesos relacionados con la Dirección de Admisibilidad.
- Determinar los recursos necesarios para el logro de los objetivos.

La segunda fase de este proceso, consistió en el desarrollo y ejecución del Manual de Procedimientos de la Dirección de Admisibilidad, el que en la práctica opera más como un protocolo de abordaje del proceso de defensa. Este documento fue puesto a consideración de los jefes y está siendo analizado por una Comisión ad hoc, a la que se ha informado de los resultados de su puesta en práctica.

La tercera fase del presente proceso, constituye un esfuerzo de la Dirección para implementar una herramienta que incluya una visión de defensa desde una perspectiva integral de Derechos Humanos de los y las habitantes, que recurren a la Defensoría como la última instancia y por ende la última alternativa para hacer valer sus derechos ante la Administración Pública. Ejemplo de lo anterior lo constituye el tema de exclusión, que se desarrolla en el presente Informe, como enfoque que debe abarcar la metodología de defensa y en el cual, el personal de la Dirección debe profundizar, al analizar el caso planteado e interpretar aquellas normas que proscriben el trato discriminatorio con la idea de *inclusión* y fundamentado en todo el conocimiento institucional.

a. El trabajo de la Dirección de Admisibilidad en el monitoreo de los Derechos Humanos

El ejercicio de los Derechos Humanos es una condición de vida mediante la cual, los individuos pueden desarrollarse como personas y constituye la primera obligación de la sociedad. La razón del Estado es la de contribuir a la realización de los Derechos, como condición básica para el bienestar social, la paz, la democracia y la convivencia. A la luz de la existencia y de las funciones y atribuciones de la Defensoría de los Habitantes, se contribuye con un enfoque y definición de indicadores sobre el bienestar social, para realizar la defensa efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, trabajo que se desarrolla a partir de un efectivo monitoreo de los mismos.

Por monitoreo puede hacerse referencia a diferentes formas de estudio, investigación, recolección de información o actividades similares. Sin embargo, en su sentido tradicional, este concepto denota un acto de observación realizado a lo largo de un período de tiempo de manera constante o intermitente.⁷⁶

⁷⁶ NOVICKI, Marek y FIALOVA Zuzana. Monitoreo de los Derechos Humanos. IIDH. Varsovia 2001

26100 Consultas
Período 2004- 2005

2062 Expedientes
Período 2004 – 2005

Tradicionalmente, el trabajo de la Defensoría de los Habitantes ha centrado su atención en la tramitación de los expedientes, el cual se desarrolla según la clasificación temática asignada por áreas. Sin embargo, este trabajo representa menos de un 10% de las solicitudes de intervención recibidas en las oficinas centrales y regionales de la institución.

Esta situación se traduce en la atención de 15455 consultas atendidas sólo por el personal de la Dirección de Admisibilidad de las oficinas centrales. Es por este motivo que se reitera la importancia de adoptar una metodología de trabajo que, desde la perspectiva del monitoreo de los derechos humanos, fortalezca las actuales funciones de la Dirección de Admisibilidad, con las siguientes acciones:

- Recolección de información, cuyo objetivo es describir la naturaleza del fenómeno que se investiga, para lo que se recurre al empleo de diversas técnicas de investigación y fuentes de información.
- Análisis de los datos obtenidos y comparación con las normas establecidas.
- Identificación de las causas de las violaciones de los derechos humanos.
- Recolección de materiales necesarios para apoyar las investigaciones futuras cuyo objetivo sea promover un cambio en el sistema.

Será precisamente la identificación de las causas de las violaciones de los derechos humanos, el elemento sobre el cual deberá prestarse mayor atención, desde la metodología propuesta, ya que requerirá desarrollar un proceso de capacitación del personal tendiente a brindar herramientas en la promoción, educación y defensa en materia de Derechos Humanos y que vendrá a sumarse a la tarea tradicional de control de legalidad, asignada a la institución.

Finalmente, para lograr este objetivo y poner la metodología en práctica, se proponen los siguientes principios, los cuales se toman de una metodología propuesta para la educación en derechos humanos⁷⁷, pero que por su valor, son adaptables a la labor de defensa que se desarrolla.

- [artir de la Realidad](#)

P

Conocer las características, necesidades, intereses y problemas de los y las habitantes, así como su experiencia de vida, sus posibilidades y limitaciones, las características del contexto socio-económico y cultural en que se desenvuelve.

- [La actividad](#)

⁷⁷ MUJICA Rosa María. Estudio para el análisis de experiencias de educación en Derechos Humanos en Perú. Tomado de *Experiencias de Educación en Derechos Humanos en América Latina*. IIDH. 2000

El aprendizaje en la vivencia de la protección de derechos debe partir de la experiencia directa, promoviendo su actividad, de tal manera que los y las habitantes sean capaces de buscar información, de organizar sus ideas, reflexionar y construir opiniones y conocimientos, convirtiéndose de receptores pasivos en productores de conocimientos.

- **Comunicación Horizontal**

Parte de construir un espacio en el que se permita expresar las diferentes posiciones, opiniones o sentimientos frente a un hecho o a una situación. En síntesis es dialogar, que es algo más que “conversar”, más que “informar” y más que el “yo pregunto y usted responde” o “ustedes preguntan y yo contesto.”

- **Desarrollar la criticidad**

Tiene sentido crítico aquel habitante que sabe reconocer lo positivo y lo negativo, que está atento a lo que ocurre a su alrededor, que utiliza su creatividad e imaginación para buscar soluciones en lugar de quedarse con la queja. El habitante que tiene una actitud crítica, no puede ser fácilmente manipulado o engañado.

- **Promover la participación**

Es actuar comprometidamente, con iniciativa, con responsabilidad y con capacidad de decisión, reconociendo que se puede afirmar que los habitantes participan cuando son consultados, cuando toman decisiones y se organizan.

- **La integralidad e inclusión**

Se encuentra vinculado al tema de inclusión dentro del proceso democrático, entendido como el autogobierno ciudadano, como un proceso necesario para la adquisición y práctica de capacidad que necesita desarrollar todo habitante para participar en el proceso de deliberación pública.

En síntesis, el trabajo de la Dirección de Admisibilidad requiere de un decidido apoyo institucional, para garantizar un abordaje fundado en una concepción de respeto y potencialización de los derechos humanos de los y las habitantes, que permita, constituir un verdadero proceso de monitoreo en Derechos Humanos y que sirva como base para el proceso de investigación que realizan las diversas áreas temáticas de la Defensoría de los Habitantes.

B. DIRECCIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA MUJER

"La miseria vital es inevitable cuando el orden social se basa en jerarquías entreveradas, en la propiedad expropiatoria de las cosas, de las personas y sus creaciones, y en su enajenación."

Marcela Lagarde⁷⁸

1. Mujeres y Violencia Estructural

En el mundo actual, capitalista, patriarcal y globalizado, las mujeres se encuentran regidas por los valores, principios y mandatos tanto del *capital*, que estructura la sociedad en los ámbitos caracterizados por la producción y el consumo, como del *patriarcado*, que jerarquiza los ámbitos de vida que se encuentran fuera del ciclo de producción y de mercancías.

Es dentro de este marco en que se visualizan múltiples formas de violencia que se subsumen en un solo concepto: el de violencia estructural. No proviene de la acción violenta de un individuo/a concreto sobre otro/a, sino que es el resultado de un sistema social que ofrece oportunidades desiguales a sus miembros y miembros. La Violencia Estructural contra la mujer es sutil y devastadora a la vez; sutil en su persistencia, ya que incluye barreras invisibles e intangibles contra la realización de las opciones potenciales de las mujeres; se sustenta en la existencia de obstáculos firmemente arraigados y que se reproducen diariamente en el tejido social (por ejemplo, las relaciones de poder que generan y legitiman la desigualdad). Y es devastadora en sus resultados: cuando se impide a las ciudadanas el acceso igualitario a recursos básicos como la educación, la alimentación, la vivienda, la sanidad, el poder político, la libertad.

La violencia estructural implica oportunidades de vida distintas que suponen principalmente un acceso diferencial a los beneficios del desarrollo, una distribución desigual de recursos y un poder e influencia diferenciado en las instancias de decisión y en la asignación de recursos. En la medida en que una sociedad limita la participación de las personas en las decisiones y en participación social es mayor la violencia estructural, la cual se traduce en inequidad, marginalidad y exclusión.

Es un hecho que la marginalidad y la exclusión no derivan de la naturaleza de los seres humanos, sino que surgen de un modelo económico de desarrollo que excluye y de un sistema sociocultural que discrimina. Este modelo económico de desarrollo impone leyes del mercado que producen una profunda fragmentación en la población; una gran parte de la sociedad queda impedida o limitada de participar en ese sistema económico: *así se producen las y los excluidos⁷⁹*. Aunado a lo anterior, el sistema sociocultural del patriarcado discrimina y jerarquiza las relaciones, al considerar a la mujer inferior y limitar su acceso real a las oportunidades socioeconómicas: *así se produce la doble exclusión de las mujeres*.

⁷⁸ Lagarde, Marcela; Entre anhelos y recuerdos: El deslumbrante libro de Marie-Odile Marion

⁷⁹ En esta sociedad dual de incluidos/as excluidas/os, se puede hablar de una "*feminización de la exclusión social*" (según el Informe de Desarrollo Humano de 1995 publicado por el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) las mujeres representamos el 70 por ciento de las mil 300 millones de personas más pobres del mundo).

Las mujeres cargan esta doble opresión: la económica y la cultural. El proceso de inferiorización histórico-social de la mujer se sustenta y fundamenta en una subordinación basada en la dependencia económica, social y emocional de la mujer. En esta sociedad excluyente y sexista, las mujeres sufren más la discriminación; sus aspiraciones se ven restringidas por estructuras sociales y económicas y actitudes sexistas injustas que impiden su plena y equitativa participación en todos los ámbitos, tanto públicos como privados.

Esta violencia contra las mujeres se presenta cotidianamente porque la violencia estructural está legitimada desde las concepciones sociales; no está ligada sólo a los bienes materiales o al cuerpo, sino al propio ser. Mujeres que ven expropiados sus cuerpos en manos de un "médico", mujeres que enfrentan la muerte porque no hay una "política pública" que lo evite, mujeres que ven confiscada su seguridad y confianza en la justicia, mujeres que cargan con las responsabilidades familiares, madres en solitario que deben lanzarse a la calle para lograr el sustento de sus hijos/as, mujeres privadas de libertad y de su tierra natal, mujeres a las que se les imponen un rol independientemente de su diversidad, mujeres hostigadas sexualmente en su trabajo cuando no acosadas laboralmente, todas mujeres que cargan con la doble opresión del modelo económico y el modelo cultural.

Sólo rompiendo la división entre producción y reproducción, entre ámbito público y privado, entre consumo e inclusión, entre hombre y mujer, se podrán eliminar las "*nuevas esclavitudes del sistema*", cuyas principales víctimas son las mujeres.

2. Mujeres y Salud

"No se nace mujer: una llega a serlo. Ningún destino biológico, físico o económico define la figura que reviste en el seno de la sociedad la hembra humana. La cultura en conjunto es quien elabora ese producto".

Simone de Beauvoir⁸⁰

De acuerdo con la definición de salud de la Organización Mundial de la Salud, se considera a la salud como un estado completo de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedades, y dirige la atención no sólo a los aspectos médicos de la atención en la salud, sino también "*a la justicia de las bases sobre las cuales la sociedad funciona con particular referencia al acceso y al control que ejercen diferentemente los sexos sobre los recursos a la salud*"⁸¹ En este sentido, la OMS define la desigualdad en función de las diferencias en materia de salud que son innecesarias, evitables e injustas.

Las Conferencias de El Cairo y Beijing, basándose en esta misma tesis, rompieron los esquemas impuestos desde el sistema patriarcal que rige las sociedades, al proponer un lenguaje y una conceptualización en el área de la sexualidad y reproducción que reconoce a las mujeres como *sujetas de derecho*, como seres autónomos y con capacidad para tomar decisiones sobre sus cuerpos, sin ser objeto de discriminación, violencia ni coerción. Asimismo, exploraron el término de empoderamiento, condición indispensable para que las mujeres asuman el control de sus vidas y para que sean partícipes del proceso de desarrollo.

Así, el enfoque de género aplicado al análisis de la salud de la mujer, se orienta a visualizar la estrecha relación entre la biología y el medio social, la cuestión médica y la cuestión cultural. La

⁸⁰ Citada por: Valcárcel, Amelia; *Beauvoir: A Cincuenta Años del Segundo Sexo*

⁸¹ OMS; *Gender, Women and Health*

distinción entre los términos sexo (biológico) y género (social) es decisiva en el desarrollo de una salud con enfoque de género.

En este Informe se analizará cómo la ausencia de un enfoque de género y de políticas públicas diferenciadas en los servicios de atención médica, son formas de violencia estructural contra las mujeres, las cuales tienen como resultado la discriminación. Existe violencia y discriminación cuando se considera a las mujeres como seres nacidos únicamente para la reproducción y la dependencia económica, cuando no se respeta la autonomía reproductiva ni se promueve, cuando las mujeres mueren por enfermedades prevenibles.

a. **Mujeres y Derechos Sexuales y Reproductivos: un derecho fundamental de la persona**

En el segundo semestre del 2003, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio⁸² con el fin de profundizar en aspectos relativos al derecho a la salud de las mujeres, concretamente sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

Como tema específico, la Defensoría se abocó nuevamente a investigar sobre el acceso a los métodos de control de la fertilidad, particularmente sobre las esterilizaciones practicadas a las mujeres y a los hombres; a las actuaciones de los hospitales en el cumplimiento del Decreto Ejecutivo N° 27913-S, así como del voto 3791-2002 de la Sala Constitucional en relación con el artículo 123 del Código Penal relativo al consentimiento informado y el relevo de responsabilidad penal.

La investigación se llevó a cabo inicialmente con un cuestionario dirigido a todos los directores y directoras de los hospitales del país, con el propósito fundamental de hacer un diagnóstico sobre el conocimiento del Decreto y del voto de la Sala, con el objetivo de conocer acerca de las políticas del hospital en relación con las esterilizaciones, los problemas que enfrentan mujeres y hombres para tener acceso a esta intervención quirúrgica, así como la “*presa*” existente en ambos casos y las razones que la explican.

La premisa fundamental de la que partió la Defensoría es que los derechos sexuales y reproductivos son derechos fundamentales de la persona humana y el Estado está obligado a respetarlos, promoverlos y fortalecer su cumplimiento por parte del sector salud (Ministerio de Salud, C.C.S.S., centros hospitalarios, entre otros), a la luz de las definiciones conceptuales que planteara la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en el Cairo en 1994, la cual consideró a los derechos sexuales y 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”*.⁸³

Específicamente en la temática de la esterilización, la Defensoría de la Mujer considera que la realización de esta operación quirúrgica tanto a hombres como a mujeres, es un derecho que se deriva del derecho a la autonomía reproductiva. Cualquier persona mayor de edad puede realizarse cualquiera de estos procedimientos y es obligación del Estado proporcionarles todos los medios, apoyo e información que esté a su alcance a las personas que lo solicitan.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce que la autonomía reproductiva no sólo incluye el derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos, sino que también incluye el

⁸² Expediente n° 16310-21-2003

⁸³ Facio, Alda. Asegurando el Futuro. Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y los Derechos Reproductivos. Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA. San José, 2003. Pág. 14

derecho a realizar un plan de procreación con asistencia médica o de una partera reconocida, en un hospital o en un ambiente alternativo, además de tener el derecho al acceso de un tratamiento reproductivo, razón por la cual la indisponibilidad de todos los métodos anticonceptivos por parte del sector salud costarricense, constituye una violación directa al derecho de autonomía reproductiva.⁸⁴

Para lograrla el Estado tiene el deber de promocionar el goce y disfrute de estos derechos, o sea el deber de información. Las personas tienen ese derecho y el Estado tiene la obligación de proporcionar todos los materiales y medios necesarios para que cada habitante del país conozca cuáles son sus derechos y cómo puede reclamarlos.

No obstante, la educación sexual en Costa Rica es escasa y la brinda el Estado a través de la educación pública, que aún hoy guarda visiones poco integrales; no hay un abordaje científico, práctico, ni apegado a la realidad. Esto trae como consecuencia una gran cantidad de embarazos no deseados, embarazos de niñas y adolescentes, abundancia de enfermedades de transmisión sexual y en general, la vulnerabilidad de la población sexualmente activa (sin importar la edad) que carece de educación e información en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos.

Por otro lado, la ausencia de una política pública en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos en el sector salud del país es una violación a los derechos de la población. Esta es una imperiosa necesidad ante la realidad nacional que se vive en los hospitales y ante la ignorancia de hombres y mujeres en cuanto a sus derechos y a las opciones que el Estado debe de proporcionar para satisfacerlos.

Sumado a la ausencia de políticas públicas y a la deficiente información sobre los derechos sexuales y reproductivos, hay médicos que se niegan a realizar procedimientos de esterilización masculina mediante la operación de vasectomía básicamente por razones culturales: las pocas vasectomías realizadas lo demuestran⁸⁵. Esta posición, más cultural que científica, discrimina y recarga a la mujer, en exclusiva, la responsabilidad de la reproducción, discriminado directamente a las mujeres e indirectamente a los hombres. La única vía posible de superar esta discriminación es capacitar y sensibilizar al personal médico con un enfoque de género.

Además, el sector salud debe encontrar una manera de coordinar la promoción e información a los habitantes en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos para que ésta se brinde en los centros de atención de salud.

Con fundamento en este análisis, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos que promoviera e informara a los y las habitantes sobre sus derechos sexuales y reproductivos mediante la realización de afiches, panfletos y distintos modos de promoción con una breve exposición y explicación sobre salud y derechos sexuales y reproductivos así como todos los métodos de anticoncepción que debe brindar el Estado.

Asimismo se recomendó a la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, coordinar con el sector Salud y el Ministerio de Educación para que la educación sexual de las

⁸⁴ Ibid. Pág. 32

⁸⁵ En el 2001 se realizan 242 Vasectomías frente a 10444 Salpingectomías; en el 2002 se esterilizaron 503 hombres frente a 10289 mujeres; en el 2003, 605 hombres se hicieron la vasectomía frente a 9402 mujeres; para el primer semestre del año en curso, 2004, se han realizado 410 Vasectomías y 4760 Salpingectomías.

escuelas y colegios brinden un enfoque de la sexualidad desde un punto de vista científico, psicológico y de responsabilidad de cada persona, superando la visión moral.

Además se recomendó capacitar al personal médico, especialmente a ginecólogos y ginecólogas, así como médicos cirujanos, para la realización de los procedimientos de esterilización masculina.

En cuanto a las consejerías se sugirió a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS realizarlas en un lugar apropiado y de fácil acceso para mujeres embarazadas. Además, la explicación del documento del consentimiento informado debe ser sencillo, claro y completo, para que las personas conozcan bien sus derechos, las consecuencias y riesgos de la operación. Relacionado con el abordaje de médicos y enfermeras durante la consejería, también se sugirió incluir un enfoque de género, promover la igualdad entre hombres y mujeres mediante el impulso y la promoción de la participación activa de los hombres en materia de paternidad y responsabilidad (masculinidad) en la sexualidad, tanto de ellos como de su pareja.

Otro punto de gran importancia que se incluyó en esta investigación, fue recomendar a la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social remitir una circular al personal médico del país en la cual se brinden directrices claras en cuanto a la práctica de salpingectomías y vasectomías y una explicación detallada acerca de los artículos 123⁸⁶ y 129⁸⁷ del Código Penal, así como del Voto 03791-2002⁸⁸ de la Sala Constitucional.

Un aspecto importante de mencionar, desde la óptica de los Derechos Sexuales y Reproductivos, es la investigación médica de una vacuna contra el papiloma humano que está llevando a cabo el "Proyecto Guanacaste". En este caso, la Defensoría de la Mujer ha participado en múltiples seminarios y talleres sobre el tema y se plantea llevar a cabo un estudio de campo con las mujeres que ya han sido vacunadas para conocer de manera directa e inmediata sus opiniones, su condición de salud y los problemas que han enfrentado.

b. Mujeres sujetas de capacidad jurídica para asegurar al hombre: derecho a la igualdad

La Defensoría de los Habitantes recibió numerosas quejas en las cuales varias mujeres solicitaron a la CCSS asegurar a su marido⁸⁹. En el informe de respuesta, la CCSS informó que "De acuerdo a lo establecido en el artículo 10 del Reglamento del Seguro de Salud, se define beneficiario familiar como: "Persona, hombre o mujer, que adquiere la condición de aseguramiento debido a que cumple, con respecto al asegurado directo, ciertos requisitos sobre parentesco, dependencia económica, edad y otros que establece el Reglamento". Y con fundamento en que el esposo no es dependiente económico de la mujer, se denegó la solicitud.

⁸⁶ Artículo 123 del Código Penal: "Se impondrá prisión de tres a diez años, si la lesión causare enfermedad mental o física, que produzca incapacidad permanente para el trabajo; la deformación permanente para el trabajo; la deformación permanente del rostro; la pérdida de un sentido, de un órgano o miembro, de la palabra, de a capacidad de engendrar o concebir".

⁸⁷ Artículo 129 del Código Penal: "No son punibles las lesiones que se produzcan, al lesionado con su consentimiento, cuando la acción tiene por fin beneficiar la salud de otros".

⁸⁸ La Sala Constitucional mediante voto n° 3791-2002 del 23 de abril del 2002 señaló: "Es cierto que la esterilización encaja en la tipología del artículo 123 del Código Penal, en el sentido de que aquella intervención quirúrgica tiene como resultado la pérdida de la capacidad de engendrar o concebir, por lo que efectivamente la conducta es típica. Sin embargo, para que sea punible y merezca una sanción penal, debe ser además antijurídica y culpable".

⁸⁹ Expedientes n° 14433-21-2003 y 17639-21-2004

En este sentido, la Defensoría de la Mujer reconoce que los roles de género están condicionados culturalmente; se acepta que la mujer cuida del hogar y de la descendencia, se impone su rol maternal femenino de cuidado y se caracteriza por su sumisión; o sea, el rol femenino es pasivo. En cuanto al rol masculino, la actividad está más centrada en lo político-social, en la actividad económica para asegurar el bienestar de su descendencia. La división simbólica de los sexos es la lógica del género y ésta parte de una oposición binaria: lo propio del hombre y lo propio de la mujer. Cuando institucionalmente se sostiene una diferenciación entre trabajo reproductivo asignado a la mujer y el trabajo productivo asignado al hombre, entonces hay discriminación y hay violencia.

En la actualidad la mujer se ha lanzado, voluntaria y a veces involuntariamente, al trabajo, a las actividades remuneradas, al mantenimiento y sostenimiento total o parcial de la familia, rompiendo el esquema cultural y las relaciones de poder. Pero las instituciones, culturalmente condicionadas, no contemplan a la mujer como “sujeta” con capacidad jurídica y económica de la cual pueda depender un hombre.

Por ello la Defensoría de la Mujer analizó la situación no desde el principio de igualdad formal (igualdad ante la ley), sino más bien desde la igualdad sustancial, que alude al compromiso de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho que se oponen al disfrute efectivo del derecho. Las causas que subyacen a situaciones de esta índole tienen que ver, entre otros aspectos, con la escasez, con necesidades no satisfechas del ser humano, con fenómenos históricos de segregación y marginación o con injusticias presentes que se pretenden subsanar. Así, se parte de este principio por cuanto la igualdad sustancial revela un carácter remedial, compensador, emancipatorio y corrector de grupos y personas ubicados en condiciones de especial vulnerabilidad.

Igualmente el análisis consideró que la discriminación contra la mujer está allí donde hay distinción, exclusión o restricción basada en el sexo y que tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, 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 y desde este punto de vista se recomendó a la Presidencia Ejecutiva no sólo capacitar a las y los funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social para que en su quehacer diario apliquen la equidad de género, sino también realizar un estudio cuantitativo de las solicitudes de aseguramiento de hombres por parte de su mujer frente a las solicitudes de la mujer cuando el hombre es asegurado directo. La Defensoría dará seguimiento a las recomendaciones emitidas.

c. Mujeres y enfermedades prevenibles: una omisión imperdonable

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja planteada por una mujer que enfrentaba el cáncer de mama y para lograr una mejoría en su estado de salud requería un tratamiento que debía autorizar el Comité Central de Farmacoterapia. La situación económica de la familia no les permitía adquirir los medicamentos en el ámbito privado y debieron esperar a que el Comité Local y el Central de Farmacoterapia se pusieran de acuerdo. Durante la espera, la paciente murió.

La mayor preocupación de la Defensoría de la Mujer es que el cáncer de mama es el más frecuentemente diagnosticado y dada su alta evitabilidad (a través de la detección temprana), la mortalidad por cáncer de mama constituye una prueba de la ausencia de políticas paliativas de este mal. Un acceso temprano a los recursos para la detección y tratamiento del cáncer de mama juega un papel fundamental en la reducción de su letalidad. La responsabilidad por la muerte como consecuencia de este mal no es responsabilidad de un médico o un hospital, sino

que la responsabilidad recae en todo el sistema de salud, ya que pudiendo evitar una enfermedad detectable y brindar a sus pacientes una atención en la salud con dignidad y en forma oportuna y ágil, no se hace.

El cáncer de mama es una enfermedad que afecta casi exclusivamente a las mujeres. Es por ello que las políticas públicas que aborden las medidas para su detección temprana deben enmarcarse en la perspectiva de género, que permita analizar y comprender las características que definen esta enfermedad para las mujeres. Si se reconoce que las mujeres y los hombres viven en condiciones distintas y desiguales, es obvio que tendrán necesidades diferentes, como pueden ser en el caso de las mujeres que padecen cáncer de mama la necesidad de las prótesis mamarias, los temores por las responsabilidades familiares que se dejarán de lado, entre otros.

Finalizada la investigación, se le recomendó a la Caja Costarricense de Seguro Social realizar campañas de detección temprana del cáncer de mama y de información masiva sobre la autodetección de problemas mamarios. Además se recomendó que garantice la dotación oportuna y ágil de los medicamentos que requieran las y los pacientes de los servicios de salud pública y revisar los procedimientos internos respecto de los procedimientos de Farmacoterapia en el Nivel Central y los Hospitales de Tercer Nivel.

d. Mujeres y Salud Mental

La Defensoría de la Mujer inició una investigación acerca de cómo el contexto social, esto es el lugar que ocupa la mujer en la sociedad, contribuye al origen y a la persistencia de los problemas que afectan la salud de las mujeres.

El rol impuesto culturalmente a la mujer y el papel que desempeña en la sociedad, tiene implicaciones psicológicas en su vida. El modelo de socialización que enfrenta y las pocas expectativas culturales, desarrollan su personalidad dentro de un marco que define a la mujer como un ser infravalorado.

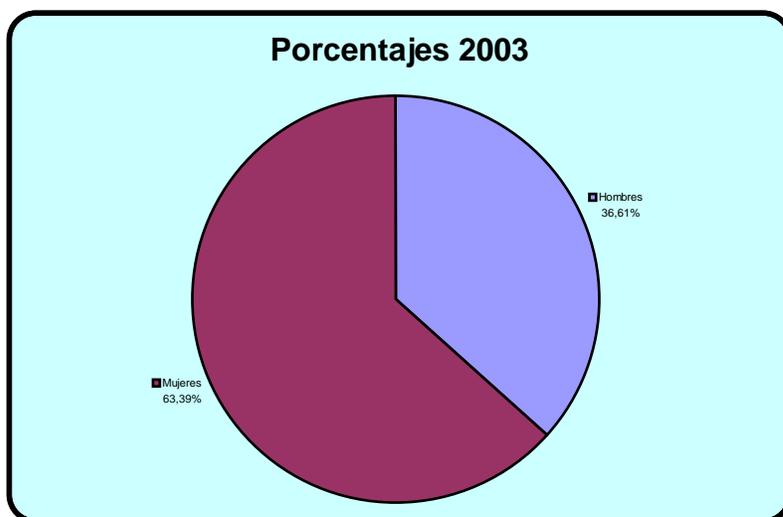
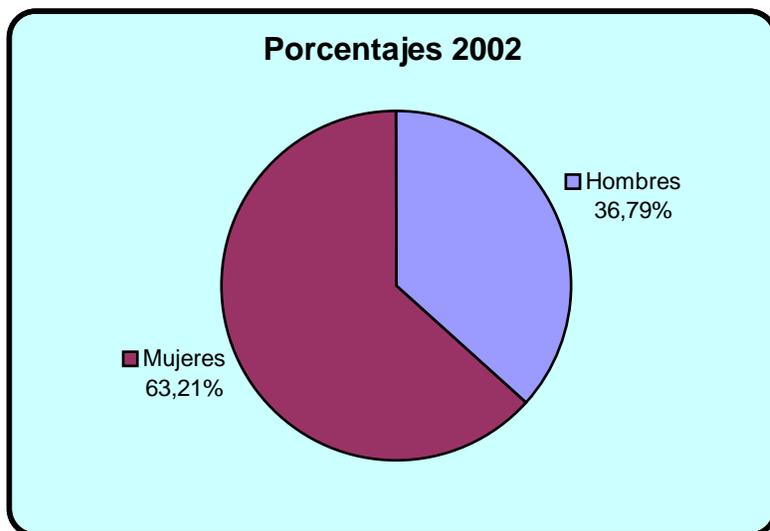
Y es que las mujeres son socializadas para satisfacer las necesidades de otros, y no las suyas; enfrentan vidas ausentes de gratificaciones y de posibilidades de desarrollo autopersonal; posponen las necesidades y aspiraciones propias y ello hace que muchas mujeres presenten problemas psicológicos que no han sido abordados desde la integralidad ni con un enfoque de género.

Por ello, la Defensoría de la Mujer, con la colaboración de Consultorios Jurídicos Interdisciplinarios con énfasis en la Mujer de la Universidad de Costa Rica, ha llevado a cabo un análisis de situación, descubriendo que respecto de ciertas enfermedades⁹⁰, las mujeres presentan una mayor morbilidad. Con la ayuda de la Dirección de Estadísticas de la CCSS se logró obtener las cifras que conjuntamente con una selección de enfermedades específicas (basado en un criterio de recurrencia) fueran el sustento del estudio, el cual arrojó los siguientes datos:

- *En el año 2002, 1506 hombres requirieron los servicios psiquiátricos de la Caja Costarricense de Seguro Social frente a 2588 mujeres.*
- *En el año 2003, utilizaron estos servicios 1538 hombres frente a 2663 mujeres.*

⁹⁰ En este caso, analizamos básicamente las enfermedades relacionadas con la depresión, el síndrome maniaco-depresivo y los trastornos alimentarios

Los requerimientos de servicios de salud por estas enfermedades pueden ser visualizados mediante los siguientes gráficos:



Aunque la investigación no ha concluido, las estadísticas confirman que algunos desórdenes psicológicos de las mujeres no son resultado de una debilidad, sino que son producto de la carga que impone el sistema sociocultural y las exigencias derivadas de una socialización patriarcal.

La sumisión obligada de la mujer, las responsabilidades familiares, las escasas oportunidades de desarrollo integral, la imposición de un modelo de feminidad que se basa en la dependencia económica e intelectual, el énfasis en la belleza modélica, las relaciones de poder ejercidas hasta la violencia física y la culpabilidad, desestabilizan a las mujeres y las enferman o las matan.

En esta línea, el compromiso de la Defensoría es continuar con la investigación y culminar con un análisis que persigue comprender mejor la situación y realizar recomendaciones que contribuyan a paliar sus efectos.

3. Mujeres y justicia

"La Justicia se pierde en el Derecho"

Theodor Adorno⁹¹

a. Mujeres víctimas, revictimizadas por el Sistema Judicial

La Defensoría de la Mujer conoció de la situación de una mujer que fue abusada sexualmente por parte de sus compañeros de trabajo. Ella presentó la denuncia ante el Poder Judicial, pero se dictó un sobreseimiento en su causa, dado que el Juzgador consideró que la mujer presentaba graves problemas de personalidad. Sin embargo, lo preocupante es que no le bastó ventilar la condición mental de la denunciante, sino que la denigró y humilló en su sentencia, hasta considerar víctimas a los victimarios.

Es oportuno señalar que para la Defensoría de la Mujer, el juzgador se extralimitó en calificar los hechos denunciados como una aventura, que él mismo tituló, *"sacada de la Roma de Calígula"*. Sus valoraciones acerca de la condición personal de la víctima estaban cargadas de prejuicios y estereotipos hasta llegar a la conclusión de que *"El tremendo error de los imputados si es que así actuaron al tener aquellas relaciones con la denunciante, es que se metieron con una persona con trastornos graves de personalidad..."*.

Por supuesto la Defensoría de la Mujer no ignora que el fenómeno jurídico no es objetivo, ya que el Derecho como fenómeno social, es el resultado de relaciones patriarcales y está construido desde el punto de vista masculino; por ello refleja y protege los valores, necesidades e intereses de los varones. Tampoco ignora que el hombre y la mujer son igualmente diferentes, por lo que tal aspiración radica no en otorgarles un tratamiento exactamente igual, sino en que ambos -sin discriminación alguna y valorando de manera positiva las diferencias- gocen, ejerciten y se les reconozcan de manera igual, los derechos humanos y las libertades fundamentales en las diferentes esferas públicas y privadas.

Así, la Administración de Justicia, como instrumento fundamental para alcanzar la equidad, no puede ignorar su compromiso de incorporar en su estructura, organización y políticas, una perspectiva de género, con el fin de garantizar a la mujer, el acceso y permanencia en la justicia y con ello, el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos y libertades fundamentales. El acceso a la justicia no sólo se encuentra íntimamente ligado con el derecho a la asistencia jurídica, sino que se relaciona con la eliminación de todos los impedimentos fácticos, subjetivos, objetivos y socio culturales para hacerlo. Esto último se refiere a la posibilidad material del ciudadano y la ciudadana, de acceder a la justicia y creer en la justicia.

Cuando una habitante deposita su confianza en los Tribunales de Justicia, aún cuando no gane el juicio, puede guardar la percepción de justicia y la esperanza democrática de protección de sus derechos fundamentales. Sin embargo, si pierde en el proceso y encima se ve vilipendiada

⁹¹ Max Horkheimer y Theodor Adorno; *"Dialéctica del Iluminismo"*

su vida, desnudada su sexualidad y rebajada su dignidad, no puede haber percepción de justicia ni de protección.

En virtud de lo anterior, la Defensoría recomendó que los jueces y juezas del país, que hacen valoraciones subjetivas acerca de la sexualidad de una víctima y cuyas apreciaciones sobre el goce o ejercicio de su derecho a la libertad las plasma en una resolución como la sentencia analizada, deben ser capacitados necesariamente en temas de transversalidad de género, por cuanto no es permisible que en vez de procesar a los acusados, se juzgue la conducta de una mujer para absolverlos, ya que dicho razonamiento son no sólo es innecesario sino abiertamente discriminatorio.

Respecto de este punto, son ejemplificantes las palabras de una reconocida penalista, Elena Larrauri, cuando señala

"es posible retrotraer la ausencia de denuncias y la exigencia de requisitos no previstos en la ley a la persistencia de estereotipos. La reluctancia de la mujer a denunciar por miedo a ser sometida a examen para determinar si es una «víctima inocente» (que no ha provocado); si es una víctima apropiada (el examen de su vida sexual anterior); la exigencia de probar la ausencia de consentimiento (que se ha resistido); la pretendida especialidad del delito de violación y la necesidad de corroborar el testimonio de la víctima (falta de credibilidad). No es de extrañar, pues, que numerosas mujeres que han recurrido al sistema penal con la esperanza de encontrar un poder que compense el del hombre, se han encontrado con un poder que no lo ha desmentido o lo ha reforzado; de ahí la conclusión de que el derecho penal es también un poder patriarcal."⁹²

La Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a las recomendaciones emitidas en este caso.

4. Mujeres y libertad

"... Me juzgo con derecho de sacar una consecuencia general; esta es, que no se puede llamar precisamente justa (vale tanto como decir necesaria) la pena de un delito, cuando la Ley no ha procurado con diligencia el mejor medio posible de evitarlo en las circunstancias existentes de una Nación".

Cesare Beccaria⁹³

Debido a la socialización, no es extraño que las mujeres sufran de forma distinta las consecuencias de la prisión. La cárcel nació como una institución pensada para la exclusión, la vigilancia y el control de las personas, y en el caso de las mujeres, se suma además, la desvinculación con respecto de su familia, la sanción moral, las condiciones estructurales que responden a la sujeción del mundo masculino, entre otros.

⁹² Larrauri, Elena; *Revista de Ciencias Penales* de Julio de 1996, n° 11

⁹³ Beccaria, Cesare; *Tratado de los Delitos y de las Penas*

En la sociedad patriarcal se espera que las mujeres sean madres y esposas cariñosas, sacrificadas, abnegadas, sumisas, "buenas", pero cuando una mujer delinque, es doblemente victimizada. Esto por cuanto todas aquellas acciones que realice una mujer que se apartan de lo considerado como el "ideal femenino", son sancionadas tanto por la sociedad como por los mecanismos institucionales. En este sentido, la situación de la mujer en prisión conlleva el análisis de aspectos que trascienden la ya difícil situación de privación de la libertad de cualquier ser humano, ya que involucra aspectos vinculados a su condición de mujer.

En 1996 y en el 2002, la Defensoría de la Mujer llevó a cabo investigaciones de oficio que concluyeron con aspectos que debían ser atendidos para el mejoramiento del Centro Buen Pastor. Como producto de las investigaciones se reconocieron varios aspectos que debían ser abordados por las autoridades del Ministerio de Justicia. Sin embargo, en este capítulo interesa reseñar avances y retrocesos en asuntos tales como las valoraciones, condiciones de infraestructura, las visitas, hacinamiento, necesidad de regionalización, trabajo y salud.

En cuanto a las valoraciones, en el Informe Anual 2002-2003 se resaltó el hecho de que la población de Privadas de Libertad se quejó al indicar que se creaba una indebida expectativa de cambio de nivel y que estas valoraciones no contenían justificaciones de peso para no concederles el cambio de nivel que ellas consideraban justo.

Asimismo, denunciaron el hecho de que no se les tomó en cuenta sus condiciones particulares de madres, hijas y esposas. Igualmente, las privadas de libertad extranjeras denunciaron las diferencias en las decisiones del Consejo de Valoración del Buen Pastor a la hora de valorar la situación de una mujer extranjera para concederle el beneficio de la media pena; pues señalaron que les denegaban continuamente los beneficios.

Durante el 2005, la Administración penitenciaria hizo una importante variación al sistema de valoraciones, al publicar el 16 de marzo de 2005 el Decreto Ejecutivo número 32265-J, en donde se hace una reforma parcial al Plan de Atención Técnica y en aspectos como el cambio de modalidad de custodia. En este sentido, el Decreto Ejecutivo mencionado establece que:

"...1. Para sentencias condenatorias hasta los tres años de prisión, el Plan de Atención Técnica se valorará cada seis meses. 2. Para sentencias condenatorias mayores a tres años y hasta los seis años de prisión, la valoración del Plan de Atención Técnica se realizará cada año. 3. Para sentencias condenatorias mayores a seis años de prisión, la valoración del Plan de Atención Técnica se realizará cada dos años".⁹⁴

De tal manera, que lo que en algún momento se mal interpretó como una expectativa de cambio de nivel cada seis meses, hoy en día ha variado, al permitir que los/las técnicos/as tengan la posibilidad de dedicarles mayor tiempo a las personas privadas de libertad con un Plan de Atención Técnica real, que contemple las necesidades y requerimientos de la mujer privada de libertad.

Por ello, la Defensoría de la Mujer reconoce como un avance la existencia de un plan técnico donde las personas funcionarias puedan analizar, profundizar e intervenir en cada caso con detenimiento. Además, la población penal trabajará sus necesidades reales, sin crear falsas expectativas. La Defensoría de la Mujer se

⁹⁴ Para efectos de recomendación para un cambio al Nivel Semi Institucional, sólo se puede realizar después de haber cumplido el primer tercio de la pena.

compromete dar seguimiento a la puesta en marcha del nuevo decreto y de las consecuencias que tendrá en la población privada de libertad.

Otro de los temas que se han reiterado es la necesidad de regionalizar los Centros de Mujeres. Cabe destacar respecto de este punto, que la Defensoría ha recomendado al Sistema Penitenciario la necesidad de la regionalización del sistema de privación de libertad en el nivel de atención institucional de las mujeres, para asegurar el cumplimiento de las garantías mínimas para el tratamiento de las personas reclusas, el derecho a la igualdad y a la no discriminación y que se les permita una mayor cercanía con sus familias⁹⁵.

Es por esta razón que la Defensoría de la Mujer reconoce el esfuerzo hecho por el Ministerio de Justicia y Gracia al abrir el Centro Institucional para Mujeres en Pérez Zeledón y Guanacaste, e insta a continuar con su labor y así dar a las mujeres la posibilidad de tener cerca no sólo el apoyo familiar necesario, sino también superar el hacinamiento existente en el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor. De la misma forma recibe con satisfacción y beneplácito las noticias de algunos proyectos como la creación de centros para mujeres en Limón y Puntarenas.

Por otro lado, la Defensoría de la Mujer siempre ha considerado que el hecho de que la población masculina reclusa sea mucho mayor que la población femenina privada de libertad, no es justificación para que las mujeres no cuenten con espacios adecuados y sin incorporar una oportuna regionalización de éstos, ya sean mujeres privadas de libertad sentenciadas o indiciadas.

Asimismo, la regionalización contribuye en gran medida con la necesidad de romper con el hacinamiento existente en el CAI El Buen Pastor. Desde el año 1995 la Defensoría de los Habitantes ha denunciado el hecho de que la infraestructura del centro se encuentra en pésimo estado y pone en peligro a las mujeres que ahí se encuentran hacinadas. Se ha insistido en que a pesar de que el ámbito nuevo fue inaugurado en la administración anterior; al día de hoy, no se ha podido aún ocupar ni el 50% de la capacidad total del ámbito nuevo porque el tanque de aguas servidas fue construido de una forma errónea. Sin embargo, la Defensoría ha podido visualizar el esfuerzo del Despacho de la Viceministra de Justicia para ponerlo en funcionamiento; sin que sus esfuerzos frente a los responsables de la construcción se hayan hecho sentir. Es por esto, que la Defensoría insta al Ministerio de Justicia para que se finalicen las instalaciones nuevas y se realice el traslado de las privadas de libertad.

Es importante mencionar que a finales del 2004 la Defensoría de la Mujer participó en la inauguración de una zona multiusos que, según las autoridades penitenciarias, será utilizada tanto para el deporte, la cultura y para atender la visita bajo techo y protegerla de los cambios climáticos, siendo hoy una realidad gracias al esfuerzo de las funcionarias/os del Ministerio de Justicia.

Otra forma de violencia importante de destacar que produce exclusión para las mujeres que viven en el encierro, es la ausencia de opciones laborales. Es importante visualizar que la experiencia del privado de libertad hombre en relación con la oferta laboral (tanto de la empresa privada como el mismo Centro Penal) es significativamente distinta a la experiencia de la mujer. El sector privado le brinda al privado de libertad una oferta laboral más amplia y reciben una mejor remuneración que aquellas que se le ofrecen a las privadas de libertad (que

⁹⁵ Fundamentalmente en el Informe Anual 2001-2002

son normalmente las bolsas de empaque, postales y el trabajo de tipo doméstico que ofrece el Centro Penal).

Las opciones de trabajo, en labores típicamente femeninas, indican que la división sexual de trabajo se traslada al ámbito penitenciario, con el resultado de que para las privadas de libertad no hay verdaderas oportunidades laborales. Los trabajos que les proporcionan a las mujeres privadas de libertad son improductivos para su reinserción en la sociedad y se les ofrece un pago muy bajo. Ello produce una seria discriminación dado que al no tener trabajo en prisión, a las mujeres no se les aplica el descuento de la pena. Esto también causa un perjuicio a la mujer privada de libertad, dado que el aporte económico que puedan dar a sus familias es escaso.

En esta misma línea, uno de los datos que se considera relevante y diferenciador acerca de las mujeres privadas de libertad, es el hecho de que sus lazos afectivos continúan existiendo aún en prisión; esta situación ocasiona que en circunstancias especiales sea urgente para la reclusa tener noticias del exterior y el teléfono es el único contacto diario que tienen con su familia; y sin embargo, hay módulos que sólo cuentan con un aparato.

Por otro lado, como consecuencia de algunos actos de vandalismo y ante la denuncia pública de que hechos delictivos se perpetraban a través de la comunicación vía telefónica en las cárceles, el Ministerio de Justicia adoptó una medida preventiva que consiste en que cualquier llamada que se haga desde los Centros de Atención Institucional al exterior, será avisada de previo a la persona que la reciba y durante cada minuto en el tiempo que dure la llamada. Sin embargo, a las privadas de libertad les parece un plan drástico, ya que muchas veces ellas son las que llaman a las escuelas de sus hijos/as por problemas de éstos/as y consideran que de saber las personas del exterior que ellas están privadas de libertad podrían provocar prejuicios que a la larga, empeorarían la situación para sus hijos/hijas. Por esta razón, se solicitó a la Viceministra de Justicia solucionar la escasez de aparatos telefónicos.

También cabe destacar que las mujeres privadas de libertad–madres en relación con sus hijas e hijos viven una compleja situación; dado que el vínculo familiar se dificulta, ya que en muchos casos ejercen la Patria Potestad, no así el ejercicio de la guarda, crianza y educación de los niños y niñas. Esta situación aunada a las condiciones del encierro, llevan a las mujeres privadas de libertad a serios cuadros depresivos. Se suma a lo anterior, la dificultad que tienen las mujeres cuyas familias viven fuera de la periferia del Centro Institucional, ya que en muchos casos el ingrediente pobreza implica la imposibilidad de ser visitadas por sus hijos/as menores de edad. Permanentemente las autoridades gubernamentales de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, por considerarlas transgresoras de lo que la sociedad considera como “buena madre”, violentan el derecho a ser informadas de las acciones sociales y legales que realizan en sus casos.

La sensibilización sobre este tema debe ser uno de los objetivos de todas las personas que trabajan con la población privada de libertad. Todas estas temáticas requieren el fortalecimiento de una relación entre el Patronato Nacional de la Infancia y el Centro de Atención Institucional el Buen Pastor y demás Centros de

*Atención para mujeres privadas de libertad, con el fin de estrechar los vínculos madres – hijos e hijas.*⁹⁶

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes desea resaltar el hecho de que la atención integral que se está brindando a las privadas de libertad por parte del equipo técnico es digno de reconocimiento, pues el sistema penitenciario ha cambiado la visualización del entorno individual a uno más general, dejando de lado su perspectiva de trato no diferenciado a una solución, tomando en cuenta las características propias de las mujeres privadas de libertad.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes felicita al Ministerio de Justicia y Gracia por los cambios que ha puesto en marcha en beneficio de las mujeres privadas de libertad y hace un llamado para que continúe avanzando con una perspectiva que considere la diferencia de poderes entre hombres y mujeres en todos los espacios de la sociedad y luche por la supresión de las diferentes formas de violencia que el sistema penal ha ejercido contra las mujeres.

Los retos continúan presentándose en las cárceles de mujeres y por ello la Defensoría de la Mujer continuará haciéndose presente en este espacio, por la defensa de los derechos de las mujeres y su inclusión social.

5. Mujeres y tierra

"Las mujeres podemos asegurar la tenencia de la tierra mediante la propiedad y el acceso a ésta, pero también es necesario tener autoridad y derecho de explotarla, lo que frecuentemente depende de las tradiciones y la economía".

Zoraida García.⁹⁷

Con el Código Civil, Costa Rica logró alcanzar la igualdad formal entre hombres y mujeres para tener acceso a la tierra; no obstante, existe una enorme distancia entre el Derecho y la realidad, la cual enfrentan las mujeres en el diario vivir y fundamentalmente, en su exclusión en el tema de acceso a la tierra.

El contraste entre lo legal y la realidad tiene su razón de ser por estar inmersos en una estructura social en donde lo cultural, lo político y lo económico tienen un enorme peso. La propiedad de la tierra es trascendental para conseguir el empoderamiento de las mujeres, sobre todo si se piensa en la relación entre propiedad de bienes y capacidad.

La desigualdad de género en lo que respecta a la propiedad de la tierra encuentra su origen en las arraigadas costumbres de las familias, producto del patriarcado, en donde quienes heredan con mayor facilidad son los hombres. Y esto por cuanto en las zonas rurales se piensa que quien trabaja la tierra es el dueño o sea el hombre, independientemente de quien esté junto a él sea una mujer; las jefas de hogar son invisibilizadas por pertenecer a un grupo al que la sociedad le asignó solo las tareas del hogar, sin sumar lo que la realidad refleja.

⁹⁶ Expediente n° 14700-21-2004

⁹⁷ García, Zoraida; *Los derechos humanos de las mujeres a la propiedad agraria*, FAO

Las costumbres, tradiciones, el Estado, el mercado son producto de la sociedad patriarcal, provocan en la condición de las mujeres una grieta social tan grande, no sólo por el perjuicio que se les causa al expropiarlas de la tierra, sino igualmente en el camino para ascender a una verdadera igualdad de género.

La Defensoría de los Habitantes ha recibido denuncias en las cuales las mujeres manifiestan que como consecuencia de la violencia que ejerció su excompañero sobre ella, fueron obligadas a huir de la propiedad que en algún momento les entregó el IDA. Sin embargo, sus excompañeros se quedaron en las tierras que ellas trabajaron. El problema radica que estas mujeres huyeron de sus tierras por resguardar su integridad física o su vida y abandonaron los terrenos que por justicia les pertenecen.⁹⁸

Al dejar las víctimas sus terrenos y no poder volver a ellos (debido a las amenazas del agresor) pierden el acceso al mismo; no obstante, es una propiedad a la que tanto ellas como sus hijos/as tienen derecho. Así, en múltiples casos hay un hombre que quiere vender o vende esta propiedad que se encuentra a su nombre a un tercero de "buena fe" sin la autorización del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

La Defensoría de los Habitantes conoció la situación de una de las víctimas de violencia doméstica que acudió ante el IDA dado que su ex compañero vendió la propiedad sin autorización y sin siquiera darle la parte que le correspondía por ser un bien ganancial. El IDA da inicio al proceso e impidió que se autorizara la venta formal de la propiedad a un tercero de "buena fe". La Contraloría de Servicios del IDA intervino frente a los nuevos compradores y el ex compañero, sin que sus esfuerzos hubieran tenido éxito. Luego intervino el Departamento Legal del IDA, el cual procedió a solicitar las anotaciones del caso ante el Registro de la Propiedad de bienes inmuebles.

Pero lo cierto del caso es que, otras personas de "buena fe" que conocían de las limitaciones existentes del IDA se encuentran disfrutando de la propiedad y de los frutos que ella produjo. Asimismo, su excompañero festeja con el adelanto de más del cincuenta por ciento del valor de la propiedad que le fue pagado por los actuales poseedores del terreno y la denunciante junto con sus hijos e hijas no tienen ni un lugar donde vivir. La Defensoría se encuentra a la espera de la resolución final del IDA en este caso y espera también que dicha resolución sea el reflejo de lo que por justicia le corresponde tanto a la denunciante como al denunciado.

El IDA debe tener presente que la propiedad es trabajada tanto por el hombre como por la mujer y para proteger los derechos de ambas personas se debe de escriturar la propiedad con afectación familiar. Lo anterior para mejorar el acceso de las mujeres a la tierra, aunque pareciera que esto no es suficiente, por ser sabido que los hombres pueden conseguir créditos para comprar semillas y fertilizantes para trabajar la tierra, no así las mujeres.

En este sentido, la Defensoría de la Mujer también conoció del caso de una Cooperativa de Caña ubicada en Hacienda Atirro, Turrialba. Tanto el IDA como el INFOCOOP llevaron a cabo las gestiones para comprar esas tierras y dárselas a personas beneficiarias. Se llegó al acuerdo que una forma organizativa adecuada para llevar beneficios a todas las personas sería la formación de una Cooperativa. Así, se llevó a cabo una Asamblea, en la cual participaron varones casi en su totalidad y como era de esperar, la Junta Directiva está constituida por hombres, aún cuando las mujeres también fueron beneficiarias de las tierras y de la eventual producción que sacarían. Los representantes del IDA y del INFOCOOP, que participaron de la

⁹⁸ Expediente nº 14229-21-2003

Asamblea, no consideraron que ello estuviera viciado, porque los hombres son los que producen en este sistema patriarcal.⁹⁹ Aún el caso no se ha resuelto, pero cabe destacar que tanto el INAMU como la Defensoría de la Mujer han estado colaborando estrechamente en todas las gestiones que han presentado las partes interesadas ante las instituciones competentes.

Tanto el Instituto de Desarrollo Agrario como el INFOCOOP deben de comprender la desigualdad existente, la discriminación y la exclusión de la que son víctimas las mujeres y sobre todo identificar los factores que impiden el acceso y el control de la tierra a las mujeres de las zonas rurales, con el propósito de cumplir con lo dispuesto en el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que claramente establece: " *Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales*".

6. Mujer y Educación

"En todas las sociedades mujeres y varones realizan algunas tareas diferentes, consideradas actividades femeninas y masculinas. Aunque esta división sexual del trabajo no siempre haya sido igual y varíe en cada sociedad concreta, ha sido un fenómeno que se ha mantenido desde que se tiene memoria histórica. Las niñas y los niños son socializados para que aprendan a desempeñar estas tareas y para que acepten este orden social como 'natural'.

Judith Astelarra¹⁰⁰

a. Mujeres y educación sexista: un lamentable retroceso

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja planteada por una profesora de Educación Física¹⁰¹, con una larga experiencia de trabajo con grupos mixtos. Sin embargo, por una directriz del Director del centro docente donde labora, las lecciones se deben atender en grupos homogéneos, los varones trabajarán con un profesor y las mujeres con ella.

La Defensoría de la Mujer analizó la directriz emitida por dicho Director y la respuesta institucional a la luz de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y con base en la

⁹⁹ Expediente 18246-21-2005

¹⁰⁰ Astelarra, Judith; *Responsabilidad o abnegación: definición de las obligaciones familiares*

¹⁰¹ Expediente 18608-21-2005

legislación nacional y reconoció que los derechos humanos enfrentan avances y retrocesos y más tratándose de los derechos de las mujeres y las niñas. En el presente caso, considera la Defensoría que la determinación de modificar los grupos por sexo conlleva un serio retroceso en lo que es una educación con aspiración de desarrollar plenamente al ser humano e implica una amenaza a la ya precaria situación de la mujer en una sociedad patriarcal, ya que se sigue estereotipando las diferencias biológicas y naturales y utilizando éstas como excusa y justificación para la separación entre hombres y mujeres. La discriminación contra la mujer no es una cuestión sexual, sino básicamente social y cultural.

En este sentido, la educación debería visualizarse como un espacio de equidad, tolerancia e igualdad que apunte a un desarrollo pleno en todos los ámbitos del ser humano; en la cual no deberían darse decisiones ni directrices contrarias a su verdadero espíritu.

La Defensoría de los Habitantes considera lamentable que no se reconozca la función que pueden cumplir el deporte y la actividad física en la vida de las personas menores de edad, hombres y mujeres, y la importancia de desarrollar una cultura deportiva que permita y valore la plena participación de la mujer en todos los aspectos deportivos. En este contexto, la Defensoría de la Mujer no comprende cuál es la justificación de dejar de lado la educación mixta, que pretende una competencia sana y una educación respetuosa entre sexos en el nivel físico, y por ello en el informe final del presente asunto se recomendó al Ministro "*Fomentar la educación mixta en todos los niveles educativos y en todas las áreas*", cumpliendo a cabalidad con los compromisos que adquirió el Estado costarricense al ratificar las diversas Convenciones que reconocen una educación libre de discriminación.

b. Mujeres que enfrentan la violencia en sus aulas

El hostigamiento sexual afecta el desarrollo de un ser humano en tanto le limita sustancialmente su estabilidad, éxito y bienestar educativo. Con el fin de paliar los efectos de este problema, la Defensoría le ha dado seguimiento a los casos de Hostigamiento Sexual en la Docencia, por ser adolescentes las víctimas y que enfrentan una especial desprotección frente al sistema y porque son especialmente vulnerables. Estas mujeres muchas veces no encuentran reparación en la justicia administrativa y terminan desertando del sistema educativo.

Es urgente llamar la atención sobre el Departamento Disciplinario Legal del Ministerio de Educación Pública, en aras de agilizar el proceso. En materia resolutoria el Ministerio de Educación Pública sigue utilizando términos como "*in dubio pro operario*", tras una valoración insuficiente de la prueba indiciaria y en la que se puede visualizar que se antepone la presunción de la inocencia del presunto hostigador.

Además se debe incorporar la perspectiva de género a la aplicación de este principio, dado que se protege a quien de por sí tiene el poder "el supuesto hostigador" y no a la víctima, que no sólo enfrenta el hecho de interponer su denuncia sino que tiene que aportar pruebas "*fehacientes e indubitables*", situación que a todas luces es imposible en los casos de Hostigamiento Sexual.¹⁰²

En cuanto a la dilación en los procedimientos de hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, si bien se han acortado los plazos de resolución de los asuntos, no se ha

¹⁰² Expediente n° 14874-21-2003

logrado eliminar el uso y aplicación de las figuras como la prescripción y la caducidad¹⁰³, a pesar de la jurisprudencia reiterada de la Procuraduría, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes al respecto.

El hecho de que las víctimas se sometían a un largo proceso produce revictimización, aunado a la circunstancia que el denunciado fuese absuelto por una garantía procesal y sustancial del debido proceso, aún comprobándose los actos de hostigamiento sexual. Estas resoluciones demuestran el poco interés de la administración de aplicar las sanciones correspondientes y de hacer valer los derechos fundamentales de la persona víctima de hostigamiento.¹⁰⁴

La Defensoría de la Mujer conoció el caso de un maestro de un Colegio Técnico que fue declarado absuelto, en razón de que los testimonios en tal sentido no son contestes, porque quienes informaron que el profesor veía pornografía son alumnas del colegio que no recibían la materia que el denunciado impartía; es decir llegaban al aula en forma ocasional, mientras que los alumnos del investigado manifiestan haber visto fotos de mujeres, imágenes estáticas en secuencia, que no es lo mismo que pornografía. En este caso la Defensoría consideró que no era válido el argumento de que las denunciadas no fuesen alumnas del denunciado. Además, como funcionario público (razón por lo cual le cubren las obligaciones del artículo 11 de la Constitución Política y 111 de la Ley General de la Administración Pública) y como docente debe guardar el respeto a la dignidad de todo el colectivo estudiantil, independientemente sean o no estudiantes de sus cursos.

La Defensoría consideró que las denunciadas, a pesar de no ser alumnas de dicho profesor, plantearon ante la instancia única a la cual podían recurrir, por lo tanto con base en estas consideraciones es importante que el Ministerio de Educación tome en cuenta la eventual impunidad que existe en el hecho de valorar que las denunciadas fuesen o no estudiantes del denunciado.

De la valoración de este asunto, además del concepto de “funcionario público y docente” preocupa a la Defensoría el estrecho concepto con que se ha definido la *pornografía*, ya que también puede dejar impunes actos corruptores por parte del personal educativo. Vale la pena aprovechar este espacio para insistir que la pornografía en general es una forma de violencia contra las mujeres; las imágenes de violencia que aparecen en fotografías o escenas estáticas (no necesariamente en movimiento) utilizando mujeres y niñas como objetos sexuales, contribuyen a perpetuar la violencia contra ellas.

La pornografía tiene consecuencias ideológicas y políticas sobre las mujeres y sobre los hombres. Su forma de entender las relaciones entre los sexos, es profundamente violenta y humillante. El uso y comercialización del cuerpo y la sexualidad de las mujeres como mercancía disponible en el mercado, legitima una forma sexista y jerárquica de entender las relaciones entre las personas y no es aceptable que el Ministerio apruebe este tipo de conductas de un

¹⁰³ Lo anterior contraviene la interpretación realizada por el Tribunal de Carrera Docente docente del artículo 26 del *Reglamento de la Carrera Docente* y el artículo 23 del *Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública*, por considerarlo violatorio al Principio de Justicia Prompta y Cumplida del art. 41 constitucional, el principio constitucional de reserva de ley, los arts. 2, 4, 12 y 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño y los arts. 5, 13, 69, 104 y 107 del Código de Niñez y Adolescencia, que desarrollan el principio protector de la niñez del artículo 52 constitucional. La Sala la declaró con lugar, por violación al principio de reserva de ley y por ser irrazonable y desproporcionada a los fines de la ley N° 7476.

¹⁰⁴ Expediente n° 13836-21-2002

servidor pues, como antes se ha mencionado, su labor radica en la formación de estudiantes realizando funciones técnicas propias de la docencia.¹⁰⁵

Otro punto importante a destacar es la valoración de la Prueba Indiciaria, en el sentido que para efectos probatorios debería de considerarse el estado de ánimo de la persona que presenta la denuncia, así como su desempeño, cumplimiento y rendimiento académico, pues en la mayoría de los casos se valora únicamente en testimonios, dejando de lado aquellas pruebas indiciarias y accesibles que son fundamentales en los casos de hostigamiento sexual.¹⁰⁶

No obstante considerar que el Departamento del Régimen Disciplinario debe analizar y evaluar conceptos que ha venido aplicando, se reconoce que en los últimos meses, ha existido una estrecha comunicación entre el Departamento y la Defensoría de los Habitantes, evitando así los atrasos en la entrega de las resoluciones finales y la verificación de los estados de los expedientes y que augura una mejor coordinación en los temas aquí analizados.

7. Mujeres y responsabilidades familiares

a. *Mujeres y Pensiones Alimentarias*

Las mujeres jefas de hogar, proveedoras responsables de su familia, siguen enfrentando problemas al tratar de cobrar las pensiones alimentarias y de ejecutar las órdenes de apremio. Constantemente tienen que lidiar con la poca información en relación con la ejecución de las órdenes¹⁰⁷; aunado a lo anterior, está la situación de algunos despachos judiciales que envían órdenes de apremio por correo y no tienen la seguridad de que éstas lleguen vencidas.

Otro problema que enfrentan las mujeres es el hecho de que cuando los deudores alimentarios son notificados por primera vez se convierten en nómadas imposibles de localizar; por consiguiente, tienen que asumir en exclusiva la responsabilidad de la manutención de sus hijos e hijas, además de asumir el papel de investigadoras hasta que logren localizar el nuevo domicilio del deudor para poder ejecutar las órdenes de apremio.¹⁰⁸

Por otro lado, las mujeres aparte de indagar el paradero del obligado, deben presentarse ante el juzgado correspondiente a firmar las órdenes de apremio, ya que de conformidad con el artículo 25 de la Ley de Pensiones Alimentarias es requisito indispensable que se firmen las órdenes de apremio para poderlas ejecutar. El problema se presenta con aquellas mujeres que trabajan, y deben pedir continuamente permisos para firmar las órdenes, con el consecuente riesgo de ser amonestadas o despedidas.

Y si el problema de las mujeres es grave cuando el deudor vive en el territorio nacional, es más grave cuando el deudor alimentario sale del país. En estos casos, el deudor, aún teniendo impedimento de salida, evade su responsabilidad y huyen. En estos casos es imposible sentar responsabilidades a las instituciones encargadas del control de ingresos y egresos.¹⁰⁹

Aunado a lo anterior, existen delegaciones policiales que no cuentan con herramientas necesarias para hacer efectivas las órdenes de apremio. En algunos casos, porque la comunidad presenta una gran problemática socioeconómica que dificulta la ejecución, en el

¹⁰⁵ Expediente n°14866-21-2003

¹⁰⁶ Expediente 15440-21-2003

¹⁰⁷ Expediente 16405-21-2004

¹⁰⁸ Expediente16853-21-2004

¹⁰⁹ Expediente 17594-21-2004

sentido de que son muchas las órdenes de apremio que se tienen que realizar y es una sola persona la encargada de pensiones alimentarias o delegaciones que no cuentan siquiera con transporte para poder ejecutarlas.

En cuanto al acceso a la justicia en materia de Pensiones Alimentarias, la dilación y las omisiones repercuten en la resolución de los asuntos.¹¹⁰ Tal es el caso del Juzgado Contravencional de Pavas, en donde se dispuso una única hora para la firma de las órdenes de apremio, lo que dificulta que muchas mujeres puedan solicitar permiso en los lugares de trabajo.

Los errores en que incurre el Servicio de la Administración de Justicia también representan atrasos innecesarios para la ejecución de las órdenes de apremio. Esto por cuanto en la confección de las órdenes se consignan erróneamente los montos adeudados, el número de expediente, el nombre o cédula del deudor, lo que implica atrasos en la ejecución de la orden. Aún cuando se han realizado esfuerzos por corregir los datos que se consignan en las órdenes y a pesar de que se adjuntan legajos de los apremios, aun se presentan muchos obstáculos para que las mujeres puedan acceder al derecho alimentario.¹¹¹

Otro caso en que la organización de un despacho viene en detrimento de los derechos de las personas usuarias, es el del Juzgado de Menor Cuantía de La Unión, el cual asignó los días lunes, miércoles y viernes para entregar los cheques. Si bien es entendible la situación para el Juzgado, las actoras ven restringido el acceso a la entrega de sus depósitos bancarios¹¹². Considera la Defensoría que independientemente de la organización de un Despacho con la pretensión de brindar un mejor servicio, no se puede denegar su derecho a una persona que posiblemente pueda acudir una sola vez.

Otro de los problemas detectados en el Servicio de Administración de Justicia es el atraso y extravío en la entrega de los dineros depositados en las cuentas judiciales, el cual ha sido un tema investigado durante este último periodo, sin que se noten cambios sustanciales tendientes a subsanar los problemas y que incide negativamente en el derecho de las personas a disponer oportunamente de su pensión.

En cuanto a los extravíos de los depósitos bancarios, las instituciones estatales se responsabilizan unas a las otras por el extravío. En este sentido cabe destacar que existe un procedimiento en el Poder Judicial cuando sucede este tipo de acciones, que se encuentra normado en el Reglamento de Cuentas Corrientes; sin embargo, no es aplicado en forma eficiente. Por otro lado, aún cuando se da seguimiento al depósito, muchas veces no se puede sentar la responsabilidad entre el Banco de Costa Rica o Correos de Costa Rica, pues no llevan un control de depósitos salientes en la entidad financiera¹¹³.

Otro tema es la situación del trámite administrativo de las pensiones alimentarias que se lleva a cabo en el Segundo Circuito Judicial de San José. Desde 1997 se concluyó que se estaban lesionando los derechos e intereses de las usuarias. Al día de hoy, ocho años después, el cambio ha sido poco significativo. En un caso conocido por la Defensoría de la Mujer, la actora tuvo que esperar más de cuatro años para que se emitiera la sentencia de primera instancia de la cuota alimentaria en forma definitiva y respecto de la solicitud de reconocimiento de los salarios escolares de 2002, 2003 y 2004 fue resuelta hasta el mes de enero de 2005. En estos casos, la

¹¹⁰ Expediente 14558-21-2003

¹¹¹ Expediente 15737-21-2003

¹¹² Expediente 16717-21-2003

¹¹³ Expediente 16889-21-2004

dilación de justicia conlleva la negación de los alimentos tanto para la mujer como para sus hijos/as.

La Defensoría reconoce que el Juzgado de Pensiones Alimentarias del Segundo Circuito Judicial se encuentra saturado de trabajo y que muchas veces el atraso no se debe al trámite judicial sino a la alta litigiosidad de las partes que interponen recursos y presentan pruebas extemporáneas. Merece un especial reconocimiento la intervención de la Contraloría de Servicios del Segundo Circuito Judicial, dado que el Juzgado emitió las resoluciones pendientes.

Sin embargo, preocupa a la Defensoría que la Contraloría de Servicios del Poder Judicial se ha convertido en una instancia paralela en la búsqueda de soluciones prontas y en un espacio casi obligatorio y necesario para ejecutar las pretensiones de las y los usuarios. No obstante, no se resuelve el problema integralmente, ya que el Juzgado de Pensiones Alimentarias del Segundo Circuito Judicial debe resolver las peticiones de los y las usuarias con prontitud y diligencia, de conformidad con el artículo 41 constitucional.

Otro tema interesante de abordar es la multitud de criterios que existen en torno a la “retención de la pensión provisional”¹¹⁴, dado que algunos juzgados la aplican y otros no, razón por la cual la Comisión para la Investigación sobre la vigencia del derecho de pensión alimentaria en Costa Rica y los mecanismos para su exigibilidad, realizó una instancia ante el Consejo Superior del Poder Judicial con el fin de que homologue los criterios.

Todos estos temas han sido abordados por la Comisión, así como el urgente tema de las condiciones en las que se encuentran los apremiados corporales, principalmente por el hacinamiento que enfrentan hoy en día y por el no traslado por parte del Ministerio de Seguridad Pública, los cuales deben pasar días en las Delegaciones hasta que puedan ser trasladados a la Unidad de Apremiados Corporales del CAI La Reforma.

Otro gran tema al que se abocó la Comisión fue el análisis del Proyecto de Ley n° 15314, Reforma de la Ley de Pensiones Alimentarias, artículos 35, 57 y 165 del Código de Familia, el cual será analizado en este mismo informe, bajo el título de Proyectos de Ley.

b. Mujeres y Paternidad Responsable

La Ley de Paternidad Responsable (Ley n° 8101) tiene como objetivo brindarle a las madres un proceso administrativo mucho más rápido y menos costoso que el judicial, cumpliendo con ello el mandato constitucional de justicia pronta y cumplida. Su aprobación representó uno de los avances legales más importantes en los últimos años, en tanto instrumento que contribuye a la ampliación de los derechos de las mujeres, de las niñas y de los niños y que contribuye a disminuir las asimetrías existentes en el ejercicio de la maternidad y de la paternidad, predominantes en la sociedad.

Mediante este proceso administrativo, la madre declara ante el Registro Civil quién es el padre biológico de la persona menor de edad y automáticamente transcurrido el plazo y de no haber oposición del presunto padre, el niño/a quedará con los apellidos de éste. O bien, cuando el padre no se presente a la prueba de ADN, la madre del niño o niña podrá interponer a favor de éste las demandas judiciales y podrá gozar de todos los derechos como alimentación, educación, recreación, asistencia médica, vestido y el más importante, el establecimiento de la filiación.

¹¹⁴ Esto significa la orden que expide un juez al patrono para que se rebaje el monto de la pensión del salario del trabajador.

No obstante, preocupa a la Defensoría de los Habitantes los casos que se han presentado ante la Defensoría de la Mujer por retrasos injustificados en las notificaciones que realiza el Registro Civil. Esto por cuanto Correos de Costa Rica es quien lleva a cabo la notificación que expide el Registro Civil, pero en al menos un caso, Correos de Costa Rica demoró varios meses en remitir la notificación sin diligenciar, atrasándose gravemente el proceso de inscripción de la persona menor de edad con los apellidos de su padre. Por ello, se recomendó al Tribunal Supremo de Elecciones revisar los términos de la coordinación entre el Registro Civil y Correos de Costa Rica para evitar dilaciones indebidas¹¹⁵.

Por otro lado, la Comisión de Paternidad Responsable ha discutido sobre la necesidad de una educación sexual en Costa Rica, con especial énfasis en las responsabilidades familiares que asumen hombres y mujeres.

8. Mujeres y la institución rectora en políticas públicas para las mujeres

La Defensoría de la Mujer tramita dos expedientes en los que se denuncian una serie de irregularidades administrativas en el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), las cuales se achacan tanto a la ExMinistra como a la actual Ministra de la Condición de la Mujer.

En el primer caso, las Mujeres de los 12 Puntos¹¹⁶ denunciaron que a pesar del compromiso del Presidente de la República de consolidar al INAMU como institución rectora en materia de igualdad y equidad de género, este compromiso no se ha cumplido. Entre los aspectos denunciados, resalta la no sostenibilidad social, técnica, política y económica de los procesos emprendidos a favor de los derechos de las mujeres; cambios internos de personal, sin que se cuente con razones claras ni procedimientos transparentes y respetuosos de los derechos laborales de las y los funcionarios; el debilitamiento de políticas, programas y medidas que han demostrado ser estratégicas para los derechos de las mujeres como son: la lucha por una vida sin violencia de género, la defensa y protección de los derechos de las niñas y adolescentes y la transversalización de género en las políticas públicas; la desestructuración de áreas claves, como la de información e investigación; la eventual creación de una plataforma de servicios que está divorciada de las áreas técnicas y que atenta contra una visión integral de las necesidades e intereses inmediatos de las mujeres. Las interesadas consideran que se enfrentan ante una reorganización solapada del INAMU; en la que no media un balance serio y en la cual no se han tomado en cuenta las propuestas del Movimiento de Mujeres, expresadas constantemente a través del Foro de Mujeres del INAMU.¹¹⁷

En el segundo caso que se tramita en la Defensoría, mujeres que pertenecen a diferentes organizaciones, plantearon una denuncia que apunta a dos ámbitos: por una parte, hay actuaciones de la jerarca que constituyen ataques a la institución y a la capacidad y compromiso institucional para defender los derechos de las mujeres. Por otra parte, hay ataques directos al equipo de funcionarias y funcionarios que laboran en el INAMU. Concretamente sostienen que la Presidenta Ejecutiva aniquila la autonomía de la institución y ha emprendido una persecución por razones ideológicas (principalmente en torno a los derechos sexuales y reproductivos como derecho humano).

¹¹⁵ Expediente n° 17752-21-2004

¹¹⁶ Las Mujeres de los 12 Puntos es un conjunto de representantes de ONG's que trabajan el tema de Género en diferentes instancias sociales e instituciones.

¹¹⁷ Expediente n° 14678-21-2003

Ambas denuncias coinciden en destacar que desde la Presidencia Ejecutiva del INAMU se han realizado procesos de reestructuración que implican el despido de funcionarias y funcionarios, sin tener un fundamento que apunte a un mejoramiento de las condiciones de las mujeres.

Las denunciantes sostienen que durante este Gobierno se ha profundizado el debilitamiento de la institución que pasa por la eliminación del equipo técnico y por la desinformación de las mujeres sobre sus derechos.

La Defensoría de la Mujer ha procedido a investigar las denuncias para emitir la resolución que proceda, por cuanto corresponde a la Defensoría velar porque el INAMU actúe como la institución rectora de las políticas públicas para la igualdad y equidad entre los hombres y las mujeres.

9. Las mujeres y la migración

"... esta feminización de las migraciones, al igual que la feminización de otros fenómenos, no ha significado, contrario a los avances en el ámbito de los derechos humanos, mejoras para las mujeres. Las mujeres siguen siendo consideradas económicamente, y por lo tanto, sujetas a un varón proveedor, los gobiernos y organismos responsables no tienen en cuenta los cambios en las identidades femeninas y las transformaciones en los modelos económicos, perpetuando así la invisibilización de las mujeres a la hora de elaborar políticas migratorias por parte de los Estados".

Patricia Balbuena¹¹⁸

Algunos aspectos de la globalización han llevado al deterioro de la calidad de vida de los seres humanos, a manifestaciones de racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia, las cuales son provocadas por la desigualdad económica y por la marginación social o por la competencia por lograr la satisfacción de sus necesidades básicas, resultando de este proceso exclusión social y aumento de las presiones migratorias.

Costa Rica no se aleja de esta realidad. El país se ha convertido en un país tanto expulsor como receptor de las migraciones; cada día se insertan mayor número de personas migrantes a un mercado en recesión. A pesar de la presión migratoria, la cooperación internacional es escasa.

La vida de la persona migrante es difícil. Un país y a veces una lengua extraña, cargan con el desarraigo y el estigma. Dentro de ese fenómeno migratorio es necesario destacar que la mujer tiene un papel protagónico como actora y como víctima, ya que las mujeres integran no sólo el 51 % de la migración¹¹⁹, sino que además se insertan de un modo diferente en la sociedad. En el pasado, los hombres eran los que migraban y sus mujeres les seguían; en la actualidad, son las mujeres quienes están tomando la decisión de venir a Costa Rica con el propósito de cambiar sus vidas y las de sus familias.

¹¹⁸ Balbuena, Patricia; *Feminización de las migraciones: del espacio reproductivo nacional a lo reproductivo internacional*

¹¹⁹ Información suministrada por la organización no gubernamental Senderos, Costa Rica

La migración es un fenómeno en el cual la mujer tiene restringido el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, en especial los referidos a la educación, la salud, vivienda, seguridad social, derecho a participar en la cultura y ve limitados sus derechos reproductivos.

Las mujeres salen en busca de trabajo para lograr la manutención de su familia, que se encuentra a veces al interior del país y a veces fuera de él y es a través de las remesas dirigidas a su país de origen que sostienen económicamente a sus familias.

Como se indicó anteriormente, las mujeres migrantes representan el 51% del total de la población migrante¹²⁰. Su fuerza laboral se encuentra, en su mayoría, dentro de la rama de los servicios y sobre todo en los trabajos domésticos. En estas labores su trabajo se encuentra invisibilizado y una gran mayoría de ellas se encuentra bajo el dominio de su patrón/patrona. Esta invisibilización de las labores domésticas torna más vulnerable la situación de la mujer migrante, dado que en muchos casos no percibe el mínimo salarial y mucho menos la aseguran para garantizarle servicios médicos.

Esta situación en que las mujeres migrantes quedan indefensas y explotadas se refleja mediante la casuística que al respecto lleva la Defensoría de la Mujer. Por ejemplo, en el periodo 2003-2004 la Defensoría de los Habitantes denunció el caso de las mujeres migrantes embarazadas que no son atendidas por la Caja Costarricense de Seguro Social.¹²¹

Además se han recibido llamadas telefónicas de mujeres que, temerosas por su vida no han querido identificarse, pero sí han solicitado asesoría acerca de cómo las personas para las que trabajan les obligan a entregar sus pasaportes como requisito indispensable para poder trabajar. Ante esta situación, las mujeres necesitadas de trabajo, ceden su pasaporte, sin poder luego irse del lugar por no contar con documentos de identificación y mucho menos permiso migratorio. Las mujeres migrantes son un grupo al cual sus derechos humanos son violados por las actividades ilícitas de trata de personas o de tráfico de migrantes; este es uno de los casos en que se evidencia como las mujeres se ven mucho más afectadas que los hombres.

Ante un estado de necesidad para poder satisfacer intereses de un/a tercero/a (normalmente las y los hijos), se viola la dignidad y la integridad personal de la "*mujer migrante*", trabajadoras que lamentablemente en su mayoría se encuentran en una situación de indocumentadas.

Ante este panorama, urge la implementación de políticas que reconozcan una especial atención a las mujeres migrantes trabajadoras, las mismas que sufren diferentes formas de discriminación, abusos y actos de violencia. Por ello resulta imperativo una Ley de Migración y Extranjería, que aborde con perspectiva de género, este fenómeno. Respecto a este tema la Defensoría de la Mujer como parte del Foro Permanente de Población Migrante se ha abocado en los últimos dos años a luchar a favor de que en el proyecto de ley que se encuentra en la Asamblea Legislativa se respeten los derechos humanos de las mujeres. El proyecto de ley N° 14.269 "*Ley de Migración y Extranjería*"¹²² no reconoce una especial protección para las mujeres migrantes, ni tampoco una igualdad real entre los hombres migrantes y las mujeres; por el contrario, refleja la desigualdad existente en el trato.

¹²⁰ Ibid

¹²¹ Expediente n° 16314-21-04

¹²² Para mayor información sobre el tema ver el Informe 2003-2004, el Capítulo III de la Dirección de Protección Especial sobre el tema de la Migración y la Dirección de la Defensoría de Mujer sobre las mujeres migrantes.

La Ley debe basarse en principios y derechos fundamentales y el Estado debe establecer las políticas públicas necesarias sobre este tema, teniendo siempre presente la igualdad de género.

Sobre este tema la Defensoría de la Mujer hace suyas las palabras de la Relatora Especial de las Naciones Unidas al indicar: "*La mujer migrante es doblemente discriminada, como mujer y como extranjera. Esto se acrecienta cuando además es criminalizada y tratada como delincuente, siendo en realidad una víctima*".¹²³

10. Mujeres y trabajo

Como se analizó en el Capítulo 1 de este Informe, la mujer sufre múltiples formas de discriminación en el ámbito laboral. Se considera importante reseñar varios aspectos de los analizados en ese capítulo mediante los casos que se han tramitado en la Dirección de la Defensoría de la Mujer.

Dentro de las discriminaciones denunciadas se encuentra la de las mujeres-trabajadoras y madres que solicitan tiempo para el cuidado, traslado, educación, alimentación de sus hijas/hijos o padres/madres. La Defensoría conoció la denuncia de una madre que trabaja como conserje en una escuela y que no cuenta con una persona de su confianza que pueda llevar a su hija de un año y tres meses de edad a la escuela y que presenta problemas de discapacidad. La denunciante solicitó el permiso sólo para los dos días o las horas que necesita llevar a su hija a la escuela; sin embargo la directora se lo denegó.¹²⁴

*Al respecto, la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación Pública, informó a la Defensoría que el permiso solicitado por la denunciante tiene asidero legal de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley N° 7600) y artículo 16 Reglamento de la Ley N° 7600 sobre la Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad. Por lo tanto, la Dirección procedió a indicarle a la Directora de la Escuela, que debe otorgarle a la servidora el permiso solicitado*¹²⁵.

Otro aspecto que cabe reseñar respecto del Capítulo 1 de este Informe, es el hostigamiento sexual que viven las mujeres en el campo laboral. A través de los casos tramitados por la Defensoría, se hizo un diagnóstico general sobre la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia y su aplicación. Las cuestiones pendientes en la puesta en práctica de este instrumento legal pueden enumerarse de la siguiente forma:

- Falta de compromiso de los y las jefes de contar con políticas internas claras contra el hostigamiento sexual y falta de actualización de los instrumentos internos para atender las denuncias.
- Incumplimiento del artículo 7 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia que obliga a informar sobre las denuncias que se reciban, así como del resultado del procedimiento a la Defensoría de los Habitantes.
- Escasa preparación de las personas que conforman los órganos disciplinarios sobre este tema en particular y sobre el procedimiento más adecuado.

¹²³ Intervención Oral de la Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes ante la Comisión de Derechos Humanos en su 57 Período de Sesiones, 11 de abril de 2001.

¹²⁴ Expediente n° 18493-05

¹²⁵ Expedientes n° 17564-2004 y 17505-2004

- Inadecuada judicialización de los procesos al exigirse pruebas directas, fehacientes y contundentes de los hechos denunciados haciendo caso omiso de lo que significa la prueba indiciaria.
- No se respeta, en la mayoría de los casos, el plazo ordenatorio de tres meses para finalizar el procedimiento.
- En muchos casos no se establecen medidas cautelares, lo que vulnera los derechos de la denunciante; y cuando se establecen, son aplicadas mucho después de haberse interpuesto la denuncia.
- Preocupa que sin haberse dado una política, capacitación o sensibilización en el nivel nacional hayan bajado drásticamente las denuncias por hostigamiento dentro del Ministerio de Educación.
- La figura de Conciliación se sigue utilizando por parte de algunas instancias o de autoridades responsables de tramitar las denuncias por hostigamiento sexual, a pesar de que esta figura no procede en estos casos.

En este sentido la Defensoría de los Habitantes llama la atención sobre la urgencia de reformar la Ley contra el Hostigamiento en el Empleo y la Docencia, dado que actualmente por la dilación en los procesos y la interpretación de los actos de connotación sexual, existe un alto índice de impunidad.

Por último, es conveniente ilustrar la situación de la mujer que trabaja en labores culturalmente comprendidas como "masculinas" como una forma de discriminación y exclusión. La Defensoría conoció el caso planteado por varias privadas de libertad en el Centro de Atención Institucional el Buen Pastor quienes se quejan porque su traslado a los Juzgados es realizado por conductores hombres. A través de la investigación de este caso, la Defensoría conoció de la escasa inserción de las mujeres en ámbitos laborales como "conductoras" del Organismo de Investigación Judicial. En el informe que presentó el Jefe de la Sección de Cárceles se indica que las sedes regionales del OIJ están conformadas únicamente por varones, a pesar que el Departamento de Planificación del Poder Judicial recomendó que por lo menos en el caso de Alajuela, Heredia, Puntarenas y Limón, una de las dos plazas nuevas que se creaban, fuera ocupada por una mujer al igual que en las restantes sedes regionales. Dicha recomendación no fue acatada por los Jefes de Oficina y en su lugar se nombraron varones.

Lo anterior demuestra no solamente la exclusión de las mujeres en el ámbito laboral, sino que se contravienen constantemente las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos aprobadas por el Consejo Económico y Social el 31 de julio de 1957 (resolución 663 CIN (XXIV), que establece: "*La vigilancia de las reclusas será ejercida exclusivamente por funcionarios femeninos*", en el sentido de que las mujeres deben ser conducidas, contenidas y asistidas por personas de su mismo sexo.

Ante la cantidad de denuncias planteadas ante la Defensoría de los Habitantes sobre este tema, la Corte Suprema de Justicia modificó los artículos 78 al 81 del "*Manual de Contención, Conducción e Intervenciones Corporales de Detenidos*", cumpliendo así con las recomendaciones emitidas de incorporar mujeres en el traslado de las privadas de libertad. No obstante, se debe llevar esto a la práctica. Esto por cuanto se están nombrando mujeres de manera interina, y esto soluciona la problemática a corto plazo, por lo que se recomendó proceder a nombrar mujeres en plazas en propiedad en las Sedes regionales del OIJ cuando éstas queden vacantes o que se incorporen en el nuevo presupuesto plazas en propiedad para mujeres.¹²⁶

¹²⁶ Expediente n° 15151-2003

C. DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN ESPECIAL

1. Población con discapacidad

a. Reflexiones sobre el cumplimiento de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad

Las personas con discapacidad se enfrentan a procesos de exclusión social motivados por creencias, prácticas, costumbres, normas y símbolos muy arraigados en la sociedad costarricense. Con el propósito de contribuir con la eliminación de esas barreras a la participación, el legislador promulgó la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. El año próximo se vencerá el último de los transitorios contenidos en la Ley N° 7600. Por esa razón, es importante reflexionar sobre su grado de cumplimiento desde una perspectiva de conjunto de las acciones del Estado y sus instituciones.

El principio de igualdad de oportunidades debe ser el eje transversal que oriente los esfuerzos del sector público para lograr el pleno respeto de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad. El artículo 2 de la Ley N° 7600 define la igualdad de oportunidades como *“el principio que reconoce la importancia de las diversas necesidades del individuo, las cuales deben constituir la base de la planificación de la sociedad con el fin de asegurar el empleo de los recursos para garantizar que las personas disfruten de igualdad de oportunidades de acceso y participación en idénticas circunstancias”*.

Como se desprende de esta definición, para alcanzar la igualdad de oportunidades se requiere ante todo percatarse que la sociedad se encuentra integrada por una diversidad de grupos, entre los cuales están las personas con discapacidad. Cada uno de esos grupos cuenta con necesidades particulares que durante mucho tiempo fueron ignoradas y que en la actualidad, tanto las personas como las organizaciones que los representan, demandan su satisfacción, al punto que su atención se convierte en uno de los parámetros para medir la eficacia de la democracia.

En ese sentido, el país paulatinamente ha tomado conciencia de las condiciones adversas que enfrentan las personas con discapacidad, debido en gran medida, a las acciones de reivindicación que éstas mismas han emprendido tanto por las denuncias administrativas y judiciales que han interpuesto, como de otra índole. De igual manera, en las instituciones se han llevado a cabo diferentes actividades tendientes a modificar la percepción de las personas con discapacidad, atendiendo a modelos o enfoques acordes con el principio de igualdad de oportunidades; sin embargo, aún privan en el sector público actitudes que dan al traste con su plena inclusión. Cabe admitir que cambiar creencias que por muchos años han estado presentes en la conciencia colectiva, requiere de un arduo esfuerzo y de tiempo. Lo anterior es válido no sólo para la población con discapacidad, sino para muchos otros grupos que sufren la exclusión social.

La toma de conciencia sobre las diversas necesidades de la población con discapacidad, es un requisito indispensable para iniciar el proceso de igualdad de oportunidades, más no suficiente para su consolidación. Es indispensable además, la planificación de acciones. Los procesos de igualdad de oportunidades no surgen por generación espontánea, sino que se requiere de una intencionalidad. Por tanto, no es casualidad que el inciso a) del artículo 4 de la Ley N° 7600 disponga como una obligación del Estado *“incluir en planes, políticas, programas y servicios de sus instituciones los principios de igualdad de oportunidades y de accesibilidad”*. El principio de igualdad de oportunidades debe tener un carácter transversal con la finalidad de que los

aspectos que conforman el entorno respondan a las necesidades de la población mencionada, no como acciones aisladas sino con una visión integradora de las dimensiones de la participación de las personas con discapacidad.

En el año 2000, tal como lo establece el transitorio VIII del Reglamento de la Ley N° 7600, se emitió la Directriz Presidencial N° 27 sobre las Políticas Públicas en Materia de Discapacidad, la cual ordena la conformación en todas las instituciones públicas de comisiones en materia de discapacidad, que tienen el objetivo de definir las políticas internas que deben contemplar al menos medidas para el acceso a la información veraz, comprensible y accesible, promover una imagen social real y positiva de las personas con discapacidad, readecuar los servicios que brindan y el espacio físico, promover medidas compensatorias de carácter económico, entre otras. Para efecto de la elaboración de las políticas internas de cada institución, se debe incentivar la participación de las propias personas con discapacidad en la validación en esas políticas.

Sin lugar a dudas, las comisiones institucionales están llamadas a desempeñar un papel importante en la transversalización de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en los servicios e instituciones públicas. Cuando la Defensoría de los Habitantes solicitó información sobre el grado de cumplimiento de la ley, algunas entidades hacen alusión a los planes de igualdad de oportunidades elaborados por las respectivas comisiones internas, lo cual es una señal positiva en la planificación en el tema de la discapacidad sobre todo considerando que un alto porcentaje de esas instituciones no está tradicionalmente ligado en forma directa.

Sin embargo, no todas las instituciones cuentan con esta instancia de coordinación. Además, en muchas ocasiones las personas que las integran, no tienen poder de decisión y representan departamentos vinculados a la salud ocupacional, de manera que se pierde la visión estratégica que se necesita para impactar favorablemente en el suministro de los servicios y no sólo en las condiciones laborales de las personas con discapacidad que trabajan en ellas. Al 2004, el Consejo Nacional de Rehabilitación tenía 49 comisiones registradas.

Una de las justificaciones más recurrentes para el incumplimiento de las disposiciones de la ley, por parte de las instituciones del Estado es la escasez de los recursos públicos para atender la demanda creciente de los servicios accesibles para la población con discapacidad. Necesariamente para alcanzar la igualdad de oportunidades se requiere de la inversión de recursos. Expresado en otros términos, es indispensable una redefinición de las prioridades en función de las necesidades de las personas con discapacidad como expresión de equidad social.

La Defensoría de los Habitantes no ignora que se han transferido recursos para lograr la igualdad de oportunidades; no obstante, éstos aún no son suficientes. Es importante reconocer la difícil coyuntura por la que atraviesan las finanzas públicas. No obstante, las y los miembros de este colectivo han visto por mucho tiempo postergadas sus aspiraciones por un aparato estatal indiferente a sus necesidades; este rezago no es justificable y el Estado debe priorizar la inversión de los recursos, considerando adicionalmente que la mayor parte de los plazos dispuestos por la ley para su efectivo cumplimiento están vencidos o están a punto de estarlo.

i. Las personas con discapacidad y el comercio informal

Durante el periodo 2004-2005, la Defensoría de los Habitantes recibió un conjunto de quejas de personas con discapacidad dedicadas al comercio informal en diferentes cantones del país¹²⁷. Básicamente indicaron que las municipalidades no les permiten ejercer esa actividad y constantemente son desalojadas de las zonas donde habitualmente se ubican.

Las personas con discapacidad cuentan con porcentajes de desempleo más altos que el promedio general de la población. En el Informe Anual 2003-2004, la Defensoría de los Habitantes ofreció datos que se extrajeron del último Censo que se realizó en Costa Rica, que evidencian la magnitud del problema. Como las opciones de insertarse en el mercado laboral son reducidas, un segmento de la población con discapacidad busca diferentes alternativas para llenar sus necesidades recurriendo al comercio informal, con las consecuencias negativas que esta actividad conlleva.

En primera instancia, es una actividad precaria que puede desaparecer en cualquier momento y dejar sin sustento a quienes la ejercen y su familia. Un habitante con discapacidad indicó que contaba con 15 años de dedicarse al comercio informal y que no comprende por qué no podía continuar con sus labores, que era el único medio que tenía para subsistir y hoy continua en esta actividad sin contar con la autorización requerida. Asimismo, no se tiene acceso a la seguridad social y específicamente a los servicios de salud, lo que es particularmente grave para las personas con discapacidad ya que demandan más este tipo de servicio que otros sectores de la población. Finalmente, al concluir su vida laboral no contarán con una pensión que asegure una vida digna cuando llegan a ser adultos mayores.

Al inicio de la década de los años ochenta la Ley de Patentes para Ventas Callejeras le otorgó preferencia en la concesión de permisos de ventas ambulantes y estacionarias a las personas con discapacidad. Sin embargo, lo que se debe buscar es crear mecanismos de acceso al mercado formal mediante el cambio de las actitudes del sector empleador, capacitación prioritaria, procesos de reclutamiento acordes a sus necesidades y posibilidades, modificación del entorno laboral, la creación de un sistema de servicios de apoyo, entre otras.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes no aboga por incentivar el otorgamiento de permisos de ventas ambulantes y estacionarias, sino, a partir de una lectura estructural del problema, comenzar a impulsar planes y acciones que garanticen un ambiente propicio para el acceso a los puestos de trabajo de las personas con discapacidad. Sólo de esa manera se podrá superar la condición de pobreza de un importante sector de esa población.

ii. Las actitudes: un factor limitante del acceso a los servicios públicos

Las actitudes están orientadas por los conocimientos que se van adquiriendo desde la niñez, conformando la visión de mundo de cada individuo, la cual no está exenta de prejuicios e ideas equivocadas sobre las personas con discapacidad. En términos generales, los conocimientos que se transmiten en los procesos de aprendizaje tanto formales como informales le asignan características similares a los grupos sociales, no para satisfacer sus necesidades sino, en muchos casos, para excluirlos de la participación social.

La Defensoría de los Habitantes ha tramitado diferentes quejas en las que se investiga la no prestación de servicios públicos, producto de actitudes negativas contra las personas con discapacidad. En la Sucursal del Banco Nacional de San Pedro una persona usuaria de silla de ruedas se apersonó para cambiar un cheque y al presentarse una confusión con el librador, fue

¹²⁷ Ver expedientes 17930-22-2004, 18018-22-2004, 17192-22-2004 y consultas presentadas a la Defensoría de los Habitantes con motivo del desalojo que realizó la Municipalidad de San José.

retenida en una oficina sin comunicación con el exterior. Uno de los funcionarios justificó su proceder manifestando que en el pasado una persona en condiciones similares intentó hacer una estafa indicó además, "*que creen que por andar en silla de ruedas hay que cambiarles los cheques*" y finalmente, hizo alusión irrespetuosa de su discapacidad.

La Defensoría recomendó al Banco Nacional proceder de inmediato a brindar disculpas a la persona que presentó la queja por las demoras e inconvenientes que sufrió. Asimismo, recomendó capacitar a las y los funcionarios con el propósito de cuando una persona con discapacidad, por cualquier motivo, debe realizar una transacción o esperar un tiempo para hacerlo, se indague con la persona interesada de qué forma se le puede atender para adecuar el servicio a sus requerimientos particulares. Mediante el oficio N° BRSJE-1149-2004 del 19 de octubre de 2004, el Director Regional de San José ofreció las disculpas del caso.¹²⁸

Las actitudes forman parte del entorno que requiere de un cambio para que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la sociedad. De ahí que el Estado y las instituciones públicas deban promover procesos de capacitación para brindar sus servicios según las necesidades de este sector de la población. La Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento que diferentes instituciones ya iniciaron el proceso; sin embargo, es indispensable intensificarlo. Obviamente, dentro de la planificación para alcanzar la igualdad de oportunidades es importante incluir el componente del cambio de actitudes.

La Defensoría de los Habitantes también recibió una queja de un familiar de una persona con discapacidad, que tuvo supuestamente un altercado con los funcionarios del Parque Nacional Manuel Antonio que dificultó su ingreso. A pesar que no se pudo verificar los hechos denunciados, sí se pudo constatar que solamente dos funcionarios de ese Parque Nacional habían recibido capacitación sobre el tema de la Discapacidad y uno de ellos, no se encontraba presente. Este es un ejemplo que evidencia la urgencia de la capacitación para la modificación de actitudes.

iii. Centros de Atención para Personas Adultas con Discapacidad: de Talleres protegidos a centros de capacitación

Como se indicó en informes anuales de años anteriores, los tradicionalmente denominados "*talleres protegidos*" no tienen bien definida la naturaleza de la relación con las personas con discapacidad que acuden a ellos, lo que ha generado la presentación de demandas laborales. Por tal motivo, la dirigencia de los talleres ha buscado la modificación del perfil de estos centros alejándose de las características que podrían calificar a esa relación como laboral, intentando aproximarse a una instancia de formación laboral o de adquisición de habilidades de la vida diaria. De hecho, muchos de ellos cuentan con personal del Ministerio de Educación Pública que brinda atención a sus usuarias y usuarios; además cuentan con un programa aprobado por el Consejo Superior de Educación que respalda su gestión. Su denominación también ha cambiado. Hoy en día, se llaman Centros Integrales de Atención para Personas con Discapacidad (CAIPAD).

Ese tránsito ha sido difícil ya que aún prevalece la creencia de que son opciones que ofrecen puestos de trabajo para personas que, por su grado de discapacidad, tienen mucha dificultad para incorporarse al mercado competitivo. Las y los familiares de las personas con discapacidad en un alto porcentaje consideran que sus hijas e hijos acuden a laborar a esos centros. Existe un serio problema de comunicación entre la dirigencia y las y los familiares que con sorpresa y hasta con escepticismo se enteran de los cambios. Esos cambios se han impulsado de forma vertical sin la participación de estos últimos. Incluso, en algunos casos las y los familiares no

¹²⁸ Ver expediente 16104-22-2004

pueden asociarse y por ende, no pueden ocupar cargos en la junta directiva. Es por ello que cobra especial importancia el involucramiento de la familia y de las personas con discapacidad en la medida de lo posible, en el proceso de dirección de cada una de estas organizaciones, con el propósito de que se consideren parte del mismo.

Por otra parte, el personal del Ministerio de Educación Pública que labora en los CAIPAD cuenta con poca preparación para brindar sus servicios a las personas con discapacidad por cuanto el perfil del profesional en educación especial que se egresa de las universidades tanto públicas como privadas, se orienta a la atención de niñas y niños y los CAIPAD recibe básicamente a población mayor de edad. Las usuarias y los usuarios requieren de un mayor reforzamiento en áreas vinculadas con la autonomía personal, la cual se trabaja de forma diferente si se trata de una niña, un niño, un adolescente o una persona mayor de 18 años.

Finalmente, cabe indicar que la colocación, que es la fase por medio de la cual se procura la integración de las personas con discapacidad en el mercado abierto de trabajo, es una de las más importantes en el proceso de la formación laboral. La Defensoría de los Habitantes es consciente que esta fase es uno de los eslabones más débiles de la formación ya que se enfrenta con las actitudes del sector empleador que en muchos casos es resistente a emplear personas con alguna discapacidad. Sin embargo, la labor de colocación debe abordarse desde una perspectiva más amplia a la que tradicionalmente se ha desarrollado puesto que no debe limitarse a la oferta de la persona que se pretende ubicar, sino además, es necesario realizar un estudio para determinar cuáles son las condiciones en las que se puede desempeñar.

Lo anterior puede implicar cambios en el entorno en el que eventualmente la o el oferente trabajaría así como los servicios de apoyo que requeriría. Los CAIPAD brindan sus servicios a personas con una gran diversidad de discapacidades, por lo que no todas ellas contarían con las condiciones para incorporarse a un puesto de trabajo o bien, las condiciones adecuadas son difíciles de alcanzar porque son muy onerosas y el desarrollo del país no lo permite, por lo que deben ofrecerse opciones para este sector de la población.

En virtud de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes es del criterio que se debe promover mayor participación de las y los familiares de las personas con discapacidad que asisten a los CAIPAD en las instancias de elaboración de los programas y planes de esas organizaciones. De igual manera, se debe brindar asesoría en cuanto a la creación de una fase de colocación dentro de los servicios que suministran aquellos CAIPAD con orientación hacia la formación laboral en que se considere los apoyos que requiere cada candidato para incorporarse al mercado abierto.

Finalmente, cobra importancia la elaboración de una normativa que regule la relación entre los CAIPAD y el Ministerio de Educación Pública, en cuanto a los recursos que éste último transfiere a las organizaciones particulares considerando la resolución de la Sala Constitucional que delimitó los ámbitos de acción¹²⁹.

iv. Servicios de Información accesible: el caso del Instituto Costarricense de Electricidad

Un habitante no vidente presentó una queja a la Defensoría de los Habitantes por cuanto no recibe la información sobre el tráfico saliente de llamadas, en un formato al cual pueda tener acceso, de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 7600. Se procedió a requerir información al Instituto Costarricense de Electricidad, el cual respondió que si bien es cierto la

¹²⁹ Voto N° 2004-14609 del 21 de diciembre de 2004

ley establece una serie de obligaciones al Estado y a las instituciones públicas, éstas deben entenderse dentro de los límites que impone la tecnología y los recursos con que se cuentan. Agregó que no dispone con un programa que convierta la información de tasación de forma escrita a informes de tasación en forma de audio, lo cual representa una barrera que impide satisfacer estos requerimientos¹³⁰.

El artículo 5 de la ley establece que *"las instituciones públicas y las privadas de servicio público deberán proveer, a las personas con discapacidad, los servicios de apoyo y las ayudas técnicas requeridos para garantizar el ejercicio de sus derechos y deberes."* Se procura de esta forma que una vez alcanzada la prestación de los servicios de apoyo se abren espacios para la participación.

En cuanto a la prestación de servicios de apoyo destinados a la accesibilidad a la comunicación y a la información, la ley señala en su artículo 50 que *"las instituciones públicas y privadas deberán garantizar que la información dirigida al público sea accesible a todas las personas, según sus necesidades particulares"*. La razón de ser de esta disposición responde a que toda persona requiere de información a efecto de que las instituciones públicas les suministren sus servicios de la mejor manera y atendiendo sus necesidades particulares, contando con la posibilidad de objetar el mal funcionamiento y solicitar la corrección debida. La discapacidad que presenta una persona no debe ser obstáculo para ejercer este derecho.

El Instituto Costarricense de Electricidad estima que las disposiciones precitadas deben entenderse dentro de los límites que impone la tecnología. Los servicios de apoyo en algunos casos requieren de tecnología avanzada que no siempre se encuentra disponible en el país. Sin embargo, existen alternativas que permiten al interesado recibir la información sobre el listado de llamadas provenientes de sus números de teléfono, como la grabación de dicha información en cinta de audio. Este procedimiento lo requerirá un segmento reducido de la población como es aquella no vidente.

La Defensoría de los Habitantes recomendó proceder a adoptar las provisiones necesarias con el fin de proporcionar la información referente al listado de llamadas provenientes de los números telefónicos del interesado de modo accesible a sus necesidades particulares. Pese a que hubo resistencia de ese Instituto al inicio, la Defensoría de los Habitantes recibió el oficio SCT-1576-2005 del 21 de abril de 2005, en el que indicó que brindará la información solicitada por el interesado mediante una grabación de audio. Se estaría estudiando la posibilidad de cobrar el costo del servicio vía tarifa previamente autorizada por la ARESEP, medida a la que habrá que dar seguimiento para no hacer nugatorio el derecho reivindicado.

v. Barreras Arquitectónicas: a un año del vencimiento del plazo

En el año 2006, vence el plazo establecido por el transitorio II de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad para modificar el espacio físico tanto público como privado que implique concurrencia de público, para que se adapte a las necesidades de tránsito de las personas con discapacidad. Cabe aclarar que ese plazo corre para las edificaciones construidas anteriormente a la promulgación de la Ley mencionada. Las obras levantadas posteriormente al 29 de mayo de 1996, ya deben cumplir con las especificaciones técnicas de accesibilidad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones públicas, se estima que aún faltan más acciones para alcanzar el pleno cumplimiento de dichas obligaciones. La Defensoría de los Habitantes desde la propia promulgación de la ley ha

¹³⁰ Ver expediente 16292-22-2004

señalado la necesidad de planificar las medidas para acelerar el proceso de modificación del espacio físico.

Con mucha frecuencia cuando la Defensoría de los Habitantes solicita información sobre los avances en el proceso de modificación de las instalaciones de una institución pública, recibe como respuesta que aún el plazo no se ha vencido y con ello, justifica su inacción. El proceso de reforma de los espacios públicos debe tener lugar dentro del plazo mencionado.

Las municipalidades en tanto gobiernos locales, están llamadas a contribuir a mejorar la accesibilidad al espacio físico de sus respectivos cantones, ya que son las responsables de otorgar los permisos de construcción de las edificaciones que se le levantan en su jurisdicción territorial y velar porque las zonas públicas de circulación peatonales como los parques, las vías públicas, las aceras, entre otros, permitan el desplazamiento de las personas con movilidad restringida, en especial, los parques que cumplen con una función muy significativa de convertirse en centro de interacción social.

Las aceras es otro espacio urbano que debe ser accesible para todas las personas, incluyendo las que presentan discapacidad. De conformidad con lo que dispone el Código Municipal y el Reglamento de Construcciones, es el propietario contiguo a quien le corresponde la construcción de las rampas en las aceras. Las Municipalidades se encuentran en la obligación de brindar asesoría técnica para que las rampas cumplan con las disposiciones vigentes.

Cabe resaltar que la Defensoría de los Habitantes continúa recibiendo una cantidad significativa de quejas relativas a las barreras arquitectónicas que presentan los centros de enseñanza. Como se indicó en el Informe Anual 2003-2004, a partir de los procesos de inclusión, cada día más estudiantes con discapacidad se matriculan en escuelas regulares demandando la adaptación de las instalaciones físicas de esos centros, a lo que las autoridades del Ministerio de Educación Pública se han abocado, por medio del apoyo de la empresa privada, pero que demanda continuidad en la adopción de las previsiones para cumplir a cabalidad con dichas obligaciones.

La Defensoría de los Habitantes también ha recibido quejas respecto a la inaccesibilidad al espacio físico de centros hospitalarios. Este es el caso del Hospital Rafael Ángel Calderón cuyo edificio fue construido hace muchas décadas cuando el tema de la accesibilidad no era considerado una necesidad, pese a que muchas de sus usuarias y usuarios presentan movilidad restringida y al cual se le han girado las respectivas recomendaciones¹³¹.

En estos casos, la mayoría de las instituciones han informado de sus planes para hacer efectivas las adecuaciones; sin embargo, los procesos que se señalan no son inmediatos y, en algunos casos, podrían suponer su extensión más allá de la fecha de vencimiento del transitorio (mayo 2006), por lo que nuevamente se exhorta a las instancias públicas a realizar las gestiones presupuestarias oportunas y necesarias y agilizar los procedimientos administrativos con el propósito de dar efectivo cumplimiento al mandato legal.

vi. Pensiones Parálisis Cerebral Profunda

¹³¹ Ver expediente 16887-22-2004

En el Informe Anual 2003-2004, la Defensoría de los Habitantes indicó que a partir de una serie de quejas referidas a las pensiones de parálisis cerebral profunda, se han emitido un buen número de informes en los que se analizó este tipo de beneficio a la luz del derecho a la seguridad social. A pesar que se ha requerido una respuesta de la Caja Costarricense de Seguro Social en relación con el abordaje integral de la relación pobreza y discapacidad y los mecanismos de medición de la primera a la que se asocia la segunda, aún dicha entidad no se pronuncia sobre el asunto de fondo.

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes interpuso dos recursos de amparo contra la Caja Costarricense de Seguro Social, a favor de dos personas a quienes se les canceló la pensión de parálisis cerebral profunda porque, además, de ser titular de este tipo de beneficio gozaban también de otra pensión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que heredaron de un familiar. La Sala Constitucional declaró con lugar ambos recursos y se anuló los actos de cancelación de las pensiones. Si bien se desconocen los considerandos de esas resoluciones, se trata de un referente de especial relevancia.

En este tipo de casos, la Defensoría de los Habitantes considera que cuando se está en presencia de una persona con parálisis cerebral profunda en estado de pobreza, se debe inclinar por aquel subsidio que mejor satisfaga las necesidades de esta persona por su condición particular y habida cuenta de la protección especial que el legislador/a dispuso para ella. Una interpretación inversa es lesiva a los derechos fundamentales, sobre todo considerándose que buena parte de las personas que se encuentran en esta situación, son beneficiarias del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte por ser hijas e hijos de contribuyentes ya fallecidos, con pensiones cercanas al monto básico, no asimilable al salario mínimo, como se prevé para las de parálisis cerebral profunda en la Ley N° 7125.

Asimismo, en el voto N° 2004-01842 del 24 de febrero de 2004, la Sala Constitucional anuló un acto administrativo que canceló una pensión de parálisis cerebral profunda toda vez que no se contó con el dictamen previo de la Procuraduría General, como lo establece el artículo 155 de la Ley General de la Administración Pública. La Defensoría ha señalado en todos los casos que ha conocido sobre cancelaciones de este tipo de pensión, que en los procedimientos seguidos por la Caja Costarricense de Seguro Social se ha violentado tal requisito legal y por tanto, las cancelaciones son nulas; sin embargo, la Institución aseguradora insiste en este tipo de práctica, lo que lesiona los intereses de uno de los sectores que más sufren la exclusión social.

vii. El proceso de obtención de licencias de conducción: de un examen médico a uno de funcionamiento

La Defensoría de los Habitantes recibió de una persona con discapacidad una queja por cuanto pese a que ha conducido por varios años un vehículo de transmisión manual, el Comité de Licencias del Colegio de Médicos y Cirujanos, emitió un dictamen en el que establecen que lo consideran apto para conducir un vehículo automotor liviano de uso personal con transmisión automática y adaptación manual; sin embargo, él considera que por su discapacidad no puede conducir un vehículo de transmisión automática.

La valoración de si una persona con discapacidad puede o no conducir un vehículo, no puede definirse solamente desde una perspectiva médica, que en todo caso, lo único que puede medir es el grado de deficiencia en las funciones o en las estructuras corporales. La conducción de un vehículo automotor involucra una relación entre un individuo y el entorno, en este caso conductor/a y el vehículo. Este último puede tener adaptación que facilite a las personas con discapacidad la conducción. Mas que un examen médico, se requiere de una valoración del funcionamiento de la o el solicitante. Si bien podría afirmar que la prueba práctica valora el

funcionamiento de la o el conductor, el problema es que la Comisión de Licencias del Colegio de Médicos determina qué tipo de vehículo debe manejar y es en éste que debe realizarse la prueba práctica. La valoración del funcionamiento de una persona con discapacidad en cuanto a la conducción, requiere de la evaluación de un equipo interdisciplinario, sobre el análisis en el entorno concreto en el que se realizará la actividad. Este caso se encuentra en etapa de seguimiento.

viii. Proyecto de Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad

Del 23 de mayo al 4 de junio del 2004, se reunió en la Ciudad de Nueva York, el comité ad hoc de las Naciones Unidas que elabora la Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos de las Personas con Discapacidad. Un funcionario de la Defensoría de los Habitantes integró la Delegación Costarricense que participó en dicha reunión. Se espera que ese proyecto sea adoptado al finalizar el presente año y que el país asuma con firme compromiso no sólo su suscripción sino también su pronta ratificación, para fortalecer el sistema de protección de derechos humanos de esta población.

2. Pueblos Indígenas

La Defensoría de los Habitantes presenta una serie de consideraciones en torno a la situación que viven los pueblos indígenas de Costa Rica, a la luz de las denuncias recibidas y las acciones estatales implementadas para disminuir o eliminar los factores de exclusión social en que viven estos pueblos y garantizar el respeto y el disfrute de sus derechos fundamentales.

a. Derecho a la tierra y pueblos indígenas

Muchos son los temas que de una u otra forma inciden en la baja calidad de vida que sufren los pueblos indígenas de Costa Rica; sin embargo, entre todos ellos, destaca el tema del acceso a la tierra, por la especial relación antropológica que existe con su entorno.¹³²

En relación con este tema, la Defensoría de los Habitantes destaca que no se ha realizado ningún proceso de recuperación de tierras para comunidades indígenas, una de las principales obligaciones pendientes por parte del Estado costarricense, de evidente incumplimiento histórico. Situación que de manera recurrente se recuerda a las autoridades públicas, razón por la cual se conformó recientemente una comisión gubernamental de alto nivel para atender el asunto. Sin embargo, se desconocen aún las medidas que al respecto serán adoptadas y el grado de participación que tendrán las comunidades en esta instancia.

Adicionalmente, se debe mencionar que aunado a la omisión estatal en la recuperación de fincas ubicadas dentro de territorios indígenas, en el marco de una investigación sobre el programa de

¹³² Sobre este particular, 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, lo siguiente:

"149. (...) Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la 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."

recuperación de tierras de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas¹³³ (CONAI), la Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento que hasta enero del 2005, esta institución pública ostentaba la administración de la finca denominada “Los Villalobos” ubicada en el territorio indígena Talamanca Cabécar y tenía inscritas a su nombre en el Registro Público de la Propiedad, dos fincas ubicadas dentro otros territorios indígenas, cuya cabida total entre los tres inmuebles ascendía a 15.543.597 m² (quince millones quinientos cuarenta y tres mil quinientos noventa y siete metros cuadrados)¹³⁴. Lo anterior, en violación directa de la Ley indígena la cual establece que dentro de las “Reservas”, solamente las personas indígenas podrán adquirir fincas, situación que excluye no sólo a personas físicas no indígenas, sino a también a personas jurídicas y, con mayor razón aún, a instituciones públicas como la CONAI, aun cuando se entendería que la detentación de estas fincas es con el propósito de ser trasladadas a las comunidades indígenas.

En el marco de esta investigación, se requirió información a esa institución sobre el motivo de la inercia en la realización de los traspasos a las respectivas Asociaciones de Desarrollo Integral de cada territorio indígena en los que se encuentran las fincas, a lo cual, esa instancia contestó que en virtud de la imposibilidad de que el trámite de traspaso pueda ser realizado por los abogados de la propia CONAI, se estaba coordinando con una de las Asociaciones de Desarrollo para que ella sufragara los honorarios notariales para realizar el traspaso de una de las fincas inscritas en el Registro Público. Posteriormente se informó que uno de los traspasos se realizó en enero del 2005.

Sobre este particular, la Defensoría de los Habitantes, recordó a la Junta Directiva de la CONAI, que el traspaso registral de fincas ubicadas en territorios indígenas debe ser realizado por la Procuraduría General de la República, sin costo alguno para las comunidades indígenas, según lo establece el artículo 2 de la Ley Indígena, Ley N° 6172. Por lo anterior, la Defensoría recomendó a la CONAI que, en forma inmediata procediera a realizar las coordinaciones respectivas con la Procuraduría, a efecto de trasladar la propiedad o la posesión de estas fincas a las asociaciones de desarrollo correspondientes. A la fecha del presente informe, la CONAI aún no ha puesto en posesión de la ADI de Talamanca Cabécar la finca “Los Villalobos”, y todavía mantiene inscrita a su nombre en el Registro Público una finca ubicada en el territorio indígena Talamanca Bribri.

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes también desea llamar la atención de las autoridades estatales, sobre la falta de rectificación del territorio indígena Guatuso, correspondiente al pueblo Maleku, pues a la fecha aun no se ha finalizado el proceso de ejecución de sentencia para reestablecer los linderos de este territorio.

Finalmente, se ha considerado importante mencionar que la acción de inconstitucionalidad contra la Ley Indígena, que mantenía en suspenso algunos procesos administrativos en los que se debía aplicar esta normativa, fue rechazada de plano mediante el voto 1538-05 de fecha 15 de febrero del 2005.¹³⁵

b. Derecho de Consulta

La búsqueda del respeto efectivo del derecho de consulta a favor de las comunidades indígenas por parte de las instituciones públicas, ha sido uno de los principales ejes de acción de la

¹³³ Esta investigación fue tramitada bajo el expediente número 17037-22-2004-QJ.

¹³⁴ La superficie arriba indicada equivale a 1553.36 hectáreas.

¹³⁵ Sobre este particular, al 6 de mayo de 2005, se encuentra en estudio de admisibilidad en la Sala Constitucional el expediente 05-2862-0007-CO, correspondiente a una nueva acción de inconstitucionalidad contra la Ley Indígena, la cual no ha sido admitida.

Defensoría de los Habitantes, pues en el tanto conozcan las acciones estatales (administrativas o legislativas) que puedan afectarlos directamente, en esa misma medida podrían implementar acciones para la defensa, ejercicio y promoción de sus demás derechos.

En cuanto a la implementación del Derecho de Consulta, un comentario especial merece el proceso de emisión del Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, sobre el cual se informó con detalle en el informe 2003-2004, al señalarse la falta de consulta los pueblos indígenas interesados. Con la finalidad de demostrar la efectiva realización de un proceso de consulta a dicho plan, el Ministerio de Planificación presentó un recurso de reconsideración en el que se informó a la Defensoría, acerca de una actividad de entrega del documento final a varios dirigentes indígenas de algunas comunidades del país. Dicho recurso fue declarado sin lugar, en virtud que el derecho de consulta establece la obligación de las instituciones públicas, de realizar efectivos procesos participativos y no simples actos de entrega como el referido.

Por otra parte, en virtud de la existencia de una resolución de la Sala Constitucional que consideró que la CONAI, al momento de ejecutar su presupuesto, está obligada a consultar a los pueblos indígenas específicamente en lo que atañe a los programas dirigidos a la promoción del desarrollo de estas comunidades, la Defensoría de los Habitantes procedió a la apertura de una investigación de oficio, para determinar si se respeta el Derecho de Consulta, en los términos apuntados por el tribunal constitucional.

Al requerirse información sobre el particular, la CONAI informó que la realización de procesos de consulta está condicionada a la disponibilidad presupuestaria de la institución.

La Defensoría de los Habitantes recordó, que el respeto al Derecho de Consulta no es una cuestión discrecional, cuya eficacia esté sujeta a la disponibilidad presupuestaria; asimismo, que respecto del deber de las instituciones públicas de no vulnerar los derechos fundamentales, la Sala Constitucional en no pocas resoluciones ha considerado que, la falta de recursos por parte de las instituciones públicas, no puede ser una objeción para no respetar los derechos humanos.¹³⁶

c. Derecho al reconocimiento de la especificidad cultural indígena

El derecho al reconocimiento de la especificidad indígena es la base del sistema de protección especial y el fundamento del elenco de derechos humanos que podrían denominarse especiales, pues es en virtud de la existencia de las particularidades culturales que se requiere de un sistema jurídico que brinde una protección reforzada de los derechos de estos pueblos.

En relación con sus alcances y contenido, este derecho consiste en la posibilidad de un individuo, pueblo o comunidad indígena, de gozar de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas propias de su identidad indígena y la garantía de su tutela por parte de los Estados en los que habitan, en el tanto no lesionen los derechos humanos o dignidad de sus miembros o de terceras personas.

El derecho al respeto a la especificidad cultural indígena tiene como correlativo una doble obligación para los Estados. En primer lugar, se establece una obligación directa de respeto por parte de los entes de naturaleza pública (estatal o no), que se relacionen de cualquier forma con personas pertenecientes a un pueblo indígena. Como segunda obligación, el derecho al respeto de su especificidad indígena, implica también la obligación de los Estados de establecer mecanismos procesales para su garantía, ante lesiones actuales o potenciales provenientes del

¹³⁶ Sobre este asunto ver expediente 17039-22-2004-QJ.

propio aparato estatal o de terceras personas, así como obligaciones de promoción o fomento que permitan su libre y adecuado ejercicio.

En su dimensión constitucional -esto es como derecho fundamental-, la obligación de respetar la especificidad cultural de los pueblos indígenas de Costa Rica, se ha derivado según la Sala Constitucional, del artículo 76 de la Constitución Política. En su dimensión internacional –como derecho humano- esta prerrogativa se encuentra ampliamente desarrollada en el articulado del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante O.I.T.), ratificado por Costa Rica mediante Ley N° 7316, de fecha 4 de diciembre de 1992.

Cabe destacar que este derecho debe ser reconocido y respetado por las instituciones públicas incluso en las áreas de la actividad estatal que tradicionalmente no tienen una relación directa con esta población. Así las cosas, la Defensoría de los Habitantes, en el marco del conocimiento de un caso de una mujer indígena menor de edad a quien no se le permitía la visita a su compañero que se encuentra privado de libertad, pues debía ser acompañada por una persona mayor de edad, a pesar de tener constituida una familia con varios hijos reconocida por la comunidad Bribri, se recomendó a la Dirección General de Adaptación Social, la modificación del Reglamento de Visitas del Sistema Penitenciario Costarricense (Decreto Ejecutivo 25881-J), a efecto de incorporar parámetros de valoración de las solicitudes de visitas, para que se respete el instituto de la familia según la configuración tradicional de cada pueblo indígena.¹³⁷ En relación con este asunto, la Dirección del Instituto Nacional de Criminología informó que se giraron instrucciones a las Coordinadoras de las Áreas Comunitaria y Jurídica para que conformen una Comisión que analice lo que recomendado.

En este mismo sentido y producto de denuncias recibidas de personas indígenas de la comunidad de Ujarrás, en relación con la producción y consumo de licor de contrabando y el abuso en la ingesta de fermento de maíz (chicha), la Defensoría de los Habitantes llamó la atención del Ministerio de Seguridad Pública y la Municipalidad de Buenos Aires, para que al momento de iniciar la búsqueda de una solución integral a estos problemas, las instituciones públicas diferencien el problema del abuso en el consumo del fermento de maíz, del problema de la producción y consumo del “licor clandestino”. En el caso de la chicha, se debe tener presente que esta bebida es expresión de una tradición ancestral de estos pueblos, por lo que la atención a la problemática del abuso de su ingesta, necesariamente tiene que ser abordado en coordinación con otras instituciones del sector público, como lo serían la CONAI y el IAFA, así como con la asociación de desarrollo indígena respectiva, por las particularidades que esta situación presenta.

En cuanto a la producción y consumo de licor clandestino, la situación que se presenta es muy diferente, dado que esta actividad no constituye parte de las prácticas y costumbres indígenas. Así las cosas, respecto a este aspecto concreto la posición de las instituciones públicas sí debe ser firme no sólo en las comunidades indígenas sino en todo el territorio nacional.¹³⁸

d. Sobre el cumplimiento de objetivos en materia indígena establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo

En los quince informes que han precedido al presente, al analizar la situación de los pueblos indígenas de Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes siempre ha emitido consideraciones

¹³⁷ Al respecto ver el informe final del expediente 17036-22-2004-QJ.

¹³⁸ En cuanto a este tema ver informe final 4123-2005-DHR, tramitado bajo expediente 17212-22-2224-QJ.

partiendo de su experiencia, contacto con las comunidades indígenas y las denuncias recibidas, tales como: falta de cobertura, equipamiento y horarios de atención en los EBAIS, mal estado o inexistencia de infraestructura pública: (camino y puentes, red eléctrica y telefónica, acueductos, entre otros), falta de presencia policial, irrespeto a las especificidades culturales (idioma y medicina tradicional), ausencia de programas productivos y de atención de emergencias, tala ilegal, falta de traductores en instituciones públicas y, en general, maltrato por parte de funcionarios públicos. En relación con lo anterior y pese a algunos esfuerzos puntuales, lamentablemente se debe mencionar que las quejas por las situaciones indicadas, no han registrado una disminución significativa en los doce años de existencia de la Defensoría de los Habitantes, e incluso, han experimentado algunos repuntes, a pesar de los reiterados señalamientos hechos por esta institución.

En el presente apartado, se agregará un elemento adicional al análisis de la situación de los pueblos indígenas, el cual consiste en la confrontación de los logros obtenidos por el Gobierno de Costa Rica, según el Informe de Evaluación de Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante P.N.D.), y, concretamente, de acuerdo con el informe denominado *"Balance de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo "Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez" 2002-2006, con respecto a su contribución en el desarrollo nacional por año y por ejes"*, publicado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica¹³⁹, versus los compromisos asumidos en este Plan para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de estos pueblos. No está de más agregar, que de la revisión de los documentos referidos y el Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (en adelante P.N.D.P.I.), se debe llamar la atención que, a pesar que ambos planes giran en torno a los mismos temas, dichos instrumentos no presentan ningún tipo de articulación entre sí.

i. Educación

Los compromisos asumidos por la administración 2002-2006 para el campo de la educación de pueblos indígenas fueron los siguientes: aumentar las coberturas en los niveles Interactivo II y Transición, mejoramiento y ampliación de los programas de maestros itinerantes; incorporación del inglés, lengua indígena y la informática educativa en el nivel de preescolar; fortalecimiento de las escuelas indígenas con maestros itinerantes en las materias básicas, creación de nuevos centros educativos indígenas, apertura de Colegios de Tele-secundaria, implementación de programas de alfabetización y de transporte de estudiantes.

En relación con los objetivos arriba planteados, todos los cuales tienen metas concretas para cada año, en el informe de evaluación de cumplimiento del P.N.D. sólo se indica que en el periodo 2004, el sistema educativo costarricense se ha esforzado por brindar a la población escolar indígena, programas estratégicos como son: informática educativa, programa de alfabetización, becas, reconocimiento a la cultura, cobertura de transición, cobertura interactiva, apertura de colegios de secundaria y nuevos centros educativos, como en el nivel pre-escolar: en Limón, Turrialba, Pérez Zeledón, San Carlos, Nicoya, así como en Coto Brus se está introduciendo un módulo de enseñanza de lengua indígena, con el propósito de rescatar y fortalecer el arraigo cultural. La cobertura de éste programa alcanza hasta un 88% de la población indígena en Limón y un 80% en Turrialba. Es importante señalar que la mayor parte de la infraestructura construida en Grano de Oro (aulas, comedores escolares y servicios sanitarios en centros educativos) son producto de la gestión de cooperación nacional e internacional promovida por la propia Defensoría de los Habitantes.¹⁴⁰

¹³⁹ Ver <http://www.mideplan.go.cr/evaluacion-pnd-2002-2006.htm>

¹⁴⁰ Véase Capítulo 4. Informe de Gestión

A pesar de lo alentador que podría parecer el informe anterior, preocupa a esta institución la falta de precisión de los datos allí consignados, problema que también se presenta en los temas sobre los que hay compromisos de gestión, por cuanto en la forma en que se encuentran planteados los resultados, no es posible precisar el impacto real en cada comunidad indígena, ni permite a las organizaciones de base indígena verificar la efectiva realización de las acciones estatales. Además, se debe destacar que no se informa sobre todos los objetivos antes apuntados.

Sobre este particular, la Defensoría de los Habitantes desea llamar la atención del Ministerio de Planificación Nacional que una de las finalidades de un sistema plan-presupuesto, es el establecimiento de un sistema transparente que permita una verificación rápida y sencilla, por parte de cualquier persona interesada, de si los compromisos y metas anuales asumidos se están cumpliendo.

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes considera importante reiterarle al Ministerio de Educación Pública, la necesidad de prestar especial atención al proceso de nombramientos de docentes en centros educativos ubicados en territorios indígenas, situación que ha sido un tema de constante queja ante esta institución, por la falta de consulta a las comunidades, el incumplimiento de requisitos por parte de algunos docentes, la ubicación de profesores de cultura y lengua en escuelas diferentes a la de su etnia de origen, número de lecciones asignadas entre otros.

ii. Salud

En el campo de la salud, en el balance de cumplimiento de objetivos para el 2004, el Ministerio de Salud informó que se está elaborando un modelo de salud para los pueblos indígenas. Sobre este particular, la Defensoría de los Habitantes consultó sobre el avance de ese proceso y el Ministerio señaló que se han realizado algunos procesos de consulta con varias comunidades y se implementó un curso dirigido a funcionarios del nivel regional y local, denominado interculturalidad y salud.

Por su parte, la Caja Costarricense del Seguro Social informó que el nuevo modelo de atención ha avanzado con un proyecto piloto para la comunidad indígena de Chirripó y se cuenta con 18 EBAIS, entre ellos, Alto Quetzal, Grano de Oro y Zona Indígena 3, cumpliéndose los compromisos de gestión. En infraestructura para la atención de la población indígena se concluyeron los proyectos de San Vito, Upala, y Buenos Aires y se avanzó en la búsqueda del préstamo para la construcción del Centro de Atención Integral de Puriscal.

En el campo de la salud, es necesario hacer el mismo señalamiento hecho al informe en el ámbito educativo, sobre la falta de precisión de los datos suministrados. Así por ejemplo, de acuerdo con el P.N.D. el compromiso del mejoramiento de la infraestructura sanitaria de los pueblos indígenas hace referencia a la construcción y mejoramiento de edificaciones en comunidades indígenas; sin embargo, del informe brindado no es posible determinar si los proyectos citados (ubicados en San Vito, Upala, y Buenos Aires) están ubicados en las cabeceras de los cantones mencionados o en las comunidades indígenas propiamente.

Así las cosas, la Defensoría de los Habitantes considera importante señalar que los aspectos informados hacen referencia solamente a una parte de los objetivos asumidos por la presente administración, lo cuales en forma más amplia se refieren a: aumentar y mejorar los servicios de salud para la atención de la población indígena, desarrollar infraestructura para la atención de la población indígena, capacitar a los Comités de Salud en cada uno de los territorios indígenas y

formulación y ejecución de programas de validación de necesidades con participación activa de grupos indígenas.

Finalmente, la Defensoría de los Habitantes considera importante insistir a la Caja Costarricense del Seguro Social, la necesidad de retomar el proceso de firma de convenios entre esa institución y cada una de las veinticuatro Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas del país, con la finalidad de sustituir el convenio Caja – CONAI, (en virtud de los vicios de nulidad que éste presentaba), de modo que se garantice la efectiva prestación de los servicios de salud en estas comunidades.

e. **Una llamada de atención internacional por la situación de los Pueblos Indígenas en Costa Rica**

La Defensoría de los Habitantes ha considerado conveniente informar a la Asamblea Legislativa y a las demás instancias de la Administración Pública costarricense, el llamado de atención que la Organización Internacional de Trabajo (en adelante O.I.T.), hizo a Costa Rica a finales del 2004, en relación con la situación de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas costarricenses.

Al ser país signatario del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, Convenio N° 169, se encuentra en la obligación de presentar cada cuatro años, un informe a la O.I.T., sobre las acciones implementadas para hacer efectivos los derechos establecidos.

En atención al último informe presentado por Costa Rica, la Comisión de Expertos en Aplicación de Tratados y Recomendaciones de a O.I.T. (CEACR), remitió a finales del año 2004, la *“Observación Individual sobre el Convenio número 169, para Costa Rica, 2004”*.

En lo que interesa, la CEACR llamó la atención del Gobierno de Costa Rica, por falta de emisión de una normativa interna, que regule y desarrolle adecuadamente los derechos establecidos en el Convenio N° 169, a la vez que lamentó el archivo del expediente legislativo 12032, correspondiente al proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas. Además, recordó la importancia de atender el problema de la presencia de personas no indígenas en sus comunidades, y las implicaciones de esta situación en la tenencia de tierras.

Finalmente, en relación con la eventual construcción del Proyecto Hidroeléctrico Boruca, la Comisión pidió al Gobierno que proporcione información sobre el proyecto propuesto y sobre las personas afectadas, incluyendo número y tamaño de sus territorios. También solicitó información al Gobierno sobre los procedimientos existentes para consultar a los pueblos afectados y disponer su representación efectiva en cualquier proceso de traslado que pudiere darse.

Así las cosas, la Defensoría de los Habitantes considera de suma importancia, que tanto el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas, proceda lo antes posible a dar el debido cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la O.I.T. y preparar así la respuesta que le corresponderá brindar al Estado costarricense en su próximo informe ante la O.I.T. en el año 2008.

3. **Población Migrante**

a. **Introducción**

En informes anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha insistido que la situación geográfica del país lo ubica como un atractivo referente migratorio en la región centroamericana y que sobre esta premisa, resulta necesario que el Estado costarricense se aboque a la elaboración de una política que en forma integral aborde este fenómeno, que garantice el respeto de los derechos humanos de las personas extranjeras que se encuentran en el territorio, independientemente de su condición migratoria, como de manera clara y contundente lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴¹.

La atención de la cuestión migratoria supera el mero control fronterizo sustentado en la potestad soberana de los Estados para seleccionar los flujos de personas que desean atraer a sus países o las condiciones en que éstos se administran, potestad que no se cuestiona, pero que en el marco de un Estado de Derecho debe ejercerse dentro de ciertos límites. Si bien es cierto, el Estado costarricense no puede asumir la solución de los problemas económicos o sociales de otros países, sí está en la obligación de generar políticas migratorias respetuosas de los derechos humanos de las personas extranjeras, de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación propio del *ius cogens*.

En este Informe Anual, la Defensoría de los Habitantes considera necesario evidenciar que, con el apoyo de las diferentes instancias y organizaciones que integran el Foro Permanente sobre Población Migrante, su trabajo se ha centrado en la revisión y estudio del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, con el fin de emitir observaciones generales, así como la atención de las denuncias más recurrentes interpuestas por esta población. Por otro lado, resulta necesario aclarar que algunas de las situaciones denunciadas y que fueron plasmadas en el Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 2003-2004, también se plantearon en este periodo, tales como: problemas en el acceso a servicios de salud (discriminación por su condición de migrantes) y el acceso a la educación por parte de personas menores de edad, entre otros; sin embargo, a continuación se exponen los temas o denuncias más relevantes.

b. Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería (expediente N° 14269)

La Defensoría de los Habitantes reconoce el esfuerzo del Estado costarricense por dotar al país de una nueva legislación migratoria, habida cuenta la necesidad de actualización de la vigente. No obstante, como se ha señalado en forma insistente ante diversas instancias, se subraya la necesidad de que a este esfuerzo se integre una visión integral de la temática, con perspectiva de derechos humanos como eje transversal en la definición de una nueva legislación y la consecuente política migratoria que se emita, no siendo suficiente la mera mención del referente a los derechos humanos que la iniciativa de ley plasma en algunos de sus artículos.

La Defensoría de los Habitantes comparte la preocupación del Estado costarricense en cuanto a la necesidad de adecuar la legislación migratoria a la realidad que el fenómeno está experimentando en la región, de ahí que, tanto como institución defensora de derechos como Secretaría Técnica del Foro Permanente sobre Población Migrante, se ha enfatizado en diferentes oportunidades que estas observaciones no suponen una oposición antojadiza en contra de la iniciativa ni se trata de una lucha en contra del Poder Ejecutivo como principal gestor de la propuesta legislativa. Por el contrario, se ha pretendido ofrecer una serie de criterios e insumos con el propósito de sumarnos al esfuerzo que está haciendo el Estado costarricense, ofreciendo los conocimientos y experiencia de las diferentes instancias que integran el Foro Permanente, para que el estudio y revisión del proyecto de ley se vea

¹⁴¹ Opinión Consultiva N° OC-18-03 del 17 de setiembre del 2003, sobre la Condición Jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados.

enriquecido, garantizando una ley migratoria que responda a las necesidades actuales y sea consecuente con los compromisos que en materia de Derechos Humanos, ha adquirido el país.

En ese sentido, es necesario repasar el largo proceso que se ha seguido en procura de incorporar esta perspectiva en la nueva legislación, el cual inicia desde el llamado de atención que hace la Defensoría de los Habitantes al Poder Ejecutivo, con el fin de que se emitan las políticas públicas relacionadas con la cuestión migratoria. En atención a este punto, el Gobierno de la República constituyó una Comisión de Alto Nivel o Comisión Asesora del entonces Presidente de la República en el tema migratorio¹⁴², que en el mes de agosto del 2000, convocó al Foro Permanente sobre Población Migrante para dar a conocer el documento borrador sobre "*Lineamientos generales para la formulación de una política migratoria*", el cual fue retroalimentado por el Foro Permanente sobre Población Migrante con una serie de observaciones sobre el fondo de la propuesta¹⁴³.

Esta Comisión presentó el día 9 de febrero del 2001 a la Asamblea Legislativa, un Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, el cual fue posteriormente sustituido en su integralidad con el texto que fuera dictaminado y que se encuentra hoy en discusión del plenario legislativo. Igualmente, en esa oportunidad, el Foro Permanente sobre Población Migrante remitió sus comentarios a partir de las observaciones planteadas por las distintas instancias que lo integran. Finalmente, en el año 2003, tanto la Defensoría de los Habitantes como el Foro Permanente sobre Población Migrante, presentaron a la Comisión de Gobierno y Administración que estudiaba dicho proyecto, sus señalamientos sobre la orientación de la iniciativa de ley, e instaron a los Diputados que se hiciera una revisión integral y se adecuara las regulaciones a los estándares internacionales de protección de derechos humanos, reconociéndose el fenómeno migratorio como eje transversal de desarrollo del país. Con este propósito se sugirió la conformación de una subcomisión mixta; sin embargo, tal propuesta no fue atendida.

En varias oportunidades, el Poder Ejecutivo ha manifestado a la Defensoría de los Habitantes¹⁴⁴ que la política migratoria que se encuentra vigente es de carácter selectivo, sin que se hagan explícitos los indicadores de la selección; sin embargo, de la lectura del proyecto de ley se percibe que la política migratoria se inclina por fomentar la migración de mano de obra calificada o que representa una inversión de capital extranjero al país. La Defensoría de los Habitantes no cuestiona la potestad del Estado costarricense de fijar la política migratoria que regirá el país ni de las disposiciones legales que la hagan efectiva; sin embargo, esta potestad debe ejercerse bajo una perspectiva de los derechos humanos, de forma que esa política selectiva no se convierta en discriminatoria, sea por acción, omisión o resultado. Ello obliga al establecimiento de criterios de selección muy claros, acordes con una política migratoria integral, que delimite las amplias potestades que en la actualidad tienen en la materia las autoridades migratorias, lo cual supone incluir los mecanismos de control como las garantías judiciales.

En este sentido y atendiendo a la complejidad del fenómeno migratorio que vive Costa Rica como país de destino, tránsito y, en forma más reciente, como país de origen¹⁴⁵ de personas migrantes, la Defensoría de los Habitantes considera de trascendental importancia que el Estado costarricense trascienda el enfoque de abordaje desde una perspectiva de seguridad nacional, hacia una política de Estado más integral y vinculada con el desarrollo del país. Uno de los

¹⁴² Creada por Decreto Ejecutivo N° 28350-MP-G, publicado en la Gaceta N° 20 del 28 de enero del 2000.

¹⁴³ Oficio N° PE-351-00 fechado 21 de agosto del 2000.

¹⁴⁴ Oficio N° DVG-767-04 fechado 7 de setiembre del 2004 y oficio N° CS-188-2004 del 16 de ese mismo mes, suscritos por el Viceministro de Gobernación y Policía y el Director General de Migración y Extranjería, respectivamente.

¹⁴⁵ El tema de la emigración de costarricense fue abordado en el Informe Anual 2003-2004.

principales problemas del enfoque de la seguridad nacional es la justificación que entraña para abstraer la temática de los mecanismos de control, principalmente jurisdiccionales, lo cual no resulta conforme con un Estado de Derecho, además de que sesga el tratamiento de la temática y lo excluye de su inclusión adecuada en otros apartados como lo es la salud, la producción, el trabajo, los servicios sociales, la educación, entre otros.

El Poder Ejecutivo y particularmente, la Dirección General de Migración y Extranjería, ha impulsado la pronta aprobación del Proyecto de Ley de Migración al argumentar que contiene regulaciones necesarias para abordar el fenómeno migratorio, tales como: tráfico ilícito de migrantes, marco de referencia para el establecimiento de una política migratoria integral; regulación para los matrimonios fraudulentos, sanciones más rigurosas para patronos, medios de transportes y otros que procuren la contratación laboral, traslado o alojamiento de personas en condiciones irregulares.

Si bien es cierto el proyecto mencionado establece regulaciones relacionadas con el tráfico ilícito de migrantes, matrimonios fraudulentos, entre otros, la Defensoría de los Habitantes y el Foro Permanente sobre Población Migrante ha indicado que tales regulaciones resultan insuficientes para abordar adecuadamente los conflictos que se pretenden solventar, toda vez que no responden correctamente a los lineamientos internacionales en la materia. Por otro lado, existen otras situaciones que requieren ser reguladas con urgencia pero que no aparecen en el proyecto de ley. Entre los presupuestos o situaciones mencionadas se pueden citar los siguientes:

- Principio de igualdad y no discriminación en el respeto de los derechos humanos de las personas extranjeras, independientemente de la condición migratoria en la que se encuentren.
- Medidas de protección para mujeres y niños, niñas y adolescentes dada la condición de vulnerabilidad en la que se pueden encontrar, como víctimas del tráfico ilícito, de la trata o, en general derivada de su propia situación específica.
- Garantía de debido proceso en procedimientos administrativos, como el rechazo y la deportación.
- Garantía de revisión judicial de las resoluciones emitidas por la Dirección General de Migración y Extranjería.
- Derecho fundamental a la libertad personal, necesidad de establecer plazos máximos de detención y garantías jurisdiccionales efectivas.
- Condiciones para la detención administrativa de personas extranjeras: infraestructura, higiene, alimentación, salud, asistencia consular, comunicación con familiares, atención a grupos familiares, entre otros.
- Diferenciación clara de los criterios dispuestos para el establecimiento de las categorías migratorias.
- Adecuación de la normativa a los estándares internacionales de protección de derechos humanos, como en el caso del estatuto de refugio, el delito internacional de trata de personas¹⁴⁶ diferenciado del delito internacional de tráfico ilícito de migrantes y la Convención Internacional de los Trabajadores Migrantes y sus familias.

¹⁴⁶ Resulta necesario adecuar las regulaciones de los delitos internacionales de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas a las disposiciones contempladas en los Protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional organizado, a saber: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (expediente 14264) y el Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (expediente 14621); ambos ratificados por la Asamblea Legislativa el día 17 de setiembre del 2002.

Estos y otros argumentos han sido planteados por la Defensoría y el Foro Permanente sobre Población Migrante (específicamente representantes de organismos internacionales, organizaciones sociales e instancias académicas), para instar a la Asamblea Legislativa a una revisión detenida y detallada de esta iniciativa legislativa de gran envergadura para el país.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes aprovecha la presentación del Informe Anual correspondiente al período 2004-2005 para reiterar respetuosamente a los señores y señoras Diputadas, a integrar una Comisión que, en un plazo prudencial establecido para tales efectos, se aboque a la revisión del proyecto de Ley de Migración y Extranjería, con el fin de adecuar sus normas a los lineamientos establecidos en instrumentos internacionales y al bloque de constitucionalidad en respeto de los derechos humanos de la población extranjera en el país.

c. Necesidad de protección por parte del Estado costarricense de personas extranjeras que pudieran ser víctimas de delitos internacionales como la trata de personas

El día 26 de febrero de 2005, el periódico La Nación publicó una nota titulada: “Nueve pescadores vietnamitas denuncian torturas de capitanes”. En dicha noticia, las personas involucradas manifestaron ser objeto de abusos físicos por parte de los capitanes de las embarcaciones para las que trabajaban, ya que estaban sometidos a jornadas de entre 16 y 20 horas diarias, falta de asistencia médica requerida por los abusos sufridos, razones que los impulsó a escapar de los barcos y solicitar la protección de la Dirección General de Migración y Extranjería, a través de la Policía Especial de Migración.

Las declaraciones brindadas por las once personas vietnamitas preocuparon a la Dirección General de Migración y Extranjería a tal punto que se interpuso una denuncia ante el Ministerio Público, solicitando la investigación correspondiente por las eventuales comisiones de delitos en detrimento de su integridad física y personal.

La denuncia penal en cuestión fue desestimada por el Juzgado Penal del Primero Circuito Judicial de San José, en virtud de que al tratarse de delitos de lesiones y amenazas, delitos de acción pública perseguibles a instancia privada y por haber manifestado las personas interesadas su deseo de ser repatriadas y no seguir causa penal alguna, el Ministerio Público no podía continuar con la tramitación de dicho asunto.

En relación con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera necesario subrayar que la falta de regulación adecuada y conforme con los estándares internacionales en el ordenamiento jurídico del delito internacional de trata de personas¹⁴⁷ impide a las autoridades judiciales la investigación de situaciones como las denunciadas, lo que coloca al país en una situación de favorecimiento de la impunidad en relación con el crimen transnacional organizado y en detrimento de las posibles víctimas de estos delitos. Razón que motiva a exhortar a una adecuada regulación de la materia, lo cual trasciende la propuesta que hoy se encuentra incluida en el proyecto de Ley General de Migración y Extranjería.

¹⁴⁷ Artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños: “Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

d. **Detención administrativa como parte del control migratorio que ejerce la Dirección General de Migración y Extranjería. Condiciones de la Quinta Comisaría**

En informes anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha manifestado su preocupación por las condiciones de infraestructura del Centro de Aprehensión para Extranjeros en Tránsito, ubicado en la Quinta Comisaría, pese a reconocer las mejoras efectuadas por la Dirección General de Migración y Extranjería a tenor de recomendaciones emitidas por esta institución y resoluciones de la propia Sala Constitucional. Este Centro no cuenta con las condiciones adecuadas para aprehender a personas extranjeras sometidas a procedimientos administrativos tendientes a verificar su condición migratoria, ni a ser sometidas a procesos más o menos prolongados de deportación.

A criterio de la Defensoría, esta situación se agrava al no contemplar la legislación vigente plazos máximos de detención de esas personas, lugares acondicionados para albergar familias integradas por niños, niñas y adolescentes, adecuadas condiciones de salubridad en las instalaciones, entre otros. Debe quedar claro que el plazo por el cual una persona es detenida por su condición irregular en el país, se encuentra íntimamente ligado con las gestiones que se requieren para la averiguación real de la identidad y condición migratoria de dicha persona, así como en relación con aquellas necesarias para la obtención de algún documento idóneo para salir del país, ya sea alguno emitido por la representación diplomática o bien el tiquete aéreo o terrestre indispensable para su traslado. Por lo que los tiempos de detención administrativa, se encuentran sujetos a períodos indefinidos, sin que exista un mecanismo que valore de manera permanente la proporcionalidad y razonabilidad de la medida administrativa restrictiva de libertad.

Tal y como se ha manifestado en otras oportunidades, la Defensoría de los Habitantes considera que la discusión actual del proyecto de ley de Migración y Extranjería, por parte de la Asamblea Legislativa, resulta un momento propicio para regular situaciones como la descrita, garantizando el respeto de los derechos humanos de las personas sometidas a control migratorio, desde que son interceptadas por los cuerpos policiales encargados de dicho control durante su detención, hasta que se ejecute una orden de deportación, bajo la protección de la autoridad judicial.

e. **Procedimientos administrativos relacionados con trámites migratorios. Importancia de la documentación como garantía de legalidad de la permanencia en el país y como requisito para tener acceso a servicios públicos**

En el ejercicio de sus funciones, la Defensoría de los Habitantes ha logrado detectar que la documentación de una persona extranjera en el país, aquella que le otorga una condición migratoria regular, es asumida como una herramienta necesaria para que las personas migrantes puedan tener acceso a los servicios públicos y hacer efectivos sus derechos. De esta forma, esa documentación implica un reconocimiento de la persona como ser humano y los derechos fundamentales que de esta condición derivan.

De conformidad con lo anterior, la autorización de permanencia regular en el país, cualquiera que sea su categoría: residencia permanente, residencia temporal, refugiado, entre otras, brinda certeza jurídica a las personas; de ahí la importancia y necesidad de que la Administración Pública asuma el compromiso de revisar periódicamente los procedimientos correspondientes,

con el fin de adecuarlos a la demanda de servicio y garantizar servicio administrativo de documentación en forma pronta y cumplida.

En ese sentido, estos procedimientos administrativos abarcan desde la información de trámites administrativos (requisitos), recepción de solicitudes, información relacionada con el estado actual del trámite, resolución y notificación. Lo anterior, necesariamente lleva implícita la obligación de las instancias administrativas correspondientes de sujetarse a los plazos establecidos en la legislación para cada una de estas etapas, en el tanto, debe procurarse lesionar lo menos posible, los derechos fundamentales de las personas, en este caso, extranjeras.

Durante el período que corresponde al presente informe anual, la Defensoría de los Habitantes recibió varias denuncias relacionadas con la falta de información por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería en cuanto al estado actual del trámite que las personas interesadas habían presentado en alguna de las dependencias de esa Dirección¹⁴⁸. Asimismo, otras personas extranjeras denunciaron que por desconocimiento o falta de información en cuanto a la forma en la que debían realizar determinado trámite, su gestión no había sido aceptada o la resolución definitiva del asunto se había demorado más del tiempo establecido en la legislación vigente¹⁴⁹.

Teniendo en cuenta lo establecido por la Ley de Protección al ciudadano del exceso de trámites y requisitos administrativos, la Defensoría, estimó necesario señalarle a la Dirección General de Migración y Extranjería que al tratarse de asuntos de mera gestión migratoria, cualquier aspecto relacionado con los trámites administrativos que en esa instancia se realizan, deben ser informados a la población extranjera y nacional, según corresponda, o bien, publicados, con el fin de brindar certeza jurídica a las personas en cuanto a la forma de realizar determinado trámite.

Por otro lado, a partir de las quejas recibidas, la Defensoría de los Habitantes logró detectar que uno de los aspectos que afecta el derecho al debido proceso de la población migrante frente a la Dirección General de Migración y Extranjería, corresponde al tema de las notificaciones de las resoluciones o actos administrativos emitidos, situación que se atribuye principalmente a que las Direcciones o Departamentos que forman la Dirección General de Migración y Extranjería, no cuentan con el personal para realizar las notificaciones propias de las resoluciones que emiten, razón por la que se exigía a los y las solicitantes aportar un número de fax como único mecanismo válido para realizar la notificación.¹⁵⁰

En el informe final con recomendaciones¹⁵¹, la Defensoría de los Habitantes estimó necesario indicarle a la Dirección General de Migración y Extranjería que la utilización de medios tecnológicos en los procesos administrativos, judiciales y cualquier otro en general, tiene como fin garantizar a la persona interesada, celeridad y eficiencia en el trámite y resolución de las solicitudes planteadas a la Administración Pública, pero no sustituyen *per se* la posibilidad de que cualquier resolución o acto pueda ser informado, notificado, en forma personal, ya sea porque el interesado se apersonó a las oficinas de Migración a conocer el estado de su solicitud, o proporcionó un lugar para notificaciones, siguiendo las formalidades del caso¹⁵². En ese sentido, corresponde a la Dirección General de Migración y Extranjería realizar las gestiones que

¹⁴⁸ A modo de ejemplo se citan los expedientes N° 17248-22-2004-QJ y 17701-22-2004-QJ.

¹⁴⁹ Por ejemplo: expedientes N° 17098-22-2004-QJ y 17984-22-2004-QJ).

¹⁵⁰ Expediente N° 14954-22-2003-IO.

¹⁵¹ Informe final con recomendaciones, oficio N° 10759-2004-DHR de fecha 11 de noviembre del 2004.

¹⁵² Procuraduría General de la República, resolución N° C-062-2000 de fecha 31 de marzo del 2000.

se requieran para contar con el recurso humano y material necesario para cumplir con esta obligación.

Como parte del proceso de seguimiento a las recomendaciones, la Defensoría de los Habitantes recibió copia de la Propuesta de Reestructuración Integral de la Dirección General de Migración y Extranjería, que fue aprobada en agosto del 2004, por el Ministerio de Planificación y Política Económica¹⁵³. Dicha propuesta de reestructuración pretende mejorar varios aspectos de la prestación del servicio público que dicha Dirección brinda, entre los que se encuentra la situación de los procedimientos de notificación utilizados en la actualidad, aspecto vigente dada la cantidad de reclamos derivados de ella. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes reitera su compromiso de brindar un seguimiento constante de las acciones que se realicen para concretar dicha propuesta de reestructuración y de su impacto en la prestación del servicio.

Otra de las situaciones denunciadas durante este período, corresponde al problema planteado por un grupo de personas de nacionalidad extranjera que manifestaban su disconformidad con el trámite administrativo de rechazo, aplicado por una Oficina Regional de la Dirección General de Migración y Extranjería, en virtud de que por falta de investigación oportuna se realizó a un país del cual dichas personas no eran nacionales¹⁵⁴. Supuesto que en realidad calificaba más como una deportación.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes consideró necesario indicar que cualquier Delegación Regional se encuentra en la obligación de realizar las averiguaciones o investigaciones necesarias, en el menor tiempo posible, con el fin de determinar con precisión el procedimiento administrativo que se debe aplicar, de manera que no se exponga a las personas extranjeras a situaciones que pudieran perjudicarlas o lesionar sus derechos, incluido el debido proceso.

En cumplimiento de la recomendación emitida¹⁵⁵, la Defensoría de los Habitantes recibió copia de la circular, dirigida a las Jefaturas de las Oficinas Regionales de Puntarenas, Paso Canoas, San Carlos, Limón, Liberia y Peñas Blancas y otros Departamentos de la Dirección General de Migración y Extranjería, en relación con el procedimiento para ejecutar las deportaciones por parte de las oficinas regionales autorizadas por el Director General de Migración y Extranjería. Dicha circular se convierte en una herramienta importante para prevenir actuaciones irregulares o que puedan menoscabar los derechos humanos de las personas extranjeras, por falta de conocimiento de las autoridades migratorias correspondientes, acerca de la forma en que dicho procedimiento se tiene que llevar a cabo.

Finalmente, la Defensoría de los Habitantes estima oportuno hacer referencia a la gestión realizada con el fin de conocer si la Dirección General de Migración y Extranjería había informado a la población extranjera acerca de los requisitos de ingreso y salida del país¹⁵⁶ durante la época navideña y de fin y principio de año, al considerar los inconvenientes que se han presentado en años anteriores, debido al incremento migratorio que se produce en las fronteras durante esa época y las medidas administrativas de control que se adoptan.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes recibió copia de la circular suscrita por el Director General de Migración y Extranjería, dirigida a los diferentes departamentos de dicha Dirección y puestos migratorios, en la que se informan las pautas y requisitos para el reingreso de personas

¹⁵³ Según se informó por medio del oficio N° 2768-2004-DM de fecha 27 de noviembre del 2004, suscrito por el Ministro de Seguridad Pública.

¹⁵⁴ Expediente N° 15263-22-2004-QJ.

¹⁵⁵ Informe final con recomendaciones, oficio N° 04274-2004-DHR de fecha 11 de mayo del 2004.

¹⁵⁶ Oficio N° PE-446-04 fecha 2 de diciembre del 2004.

extranjeras residentes en Costa Rica, en los supuestos de residencia permanente y residencia temporal. Asimismo, la Dirección General de Migración y Extranjería informó¹⁵⁷ que el día 12 de diciembre del 2004, había remitido a los medios de comunicación un boletín de prensa que explicaba las directrices giradas¹⁵⁸ y que la circular citada se encontraba colocada en lugar visible en el Despacho de la Dirección General, en el Departamento Residencias y en la Contraloría de Servicios.

De conformidad con lo anterior, a criterio de esta Defensoría, la Dirección General de Migración y Extranjería informó, preventivamente, a las personas interesadas acerca de los requisitos de ingreso y salida del país, con el fin de que éstas realizaran las gestiones necesarias para evitar ser sorprendidas en la frontera sin los documentos requeridos, con el consecuente impedimento de entrada hasta que los requisitos faltantes fueran obtenidos.

4. Discriminaciones por la situación socioeconómica de las personas

En el último Informe del Estado de la Nación se estimó que un 30% de los hogares se encontraban en situación de pobreza o de vulnerabilidad socioeconómica¹⁵⁹. El modelo societal costarricense que se dibuja a partir de esta realidad, provoca una situación estructural de desigualdad entre las personas, la cual desde la perspectiva de los derechos humanos, se constituye en una diferenciación que conduce a la discriminación¹⁶⁰ y que por lo tanto, demanda ser erradicada.

La exclusión social derivada de la pobreza es multicausal y refleja necesidades humanas no resueltas, que a su vez refieren a derechos sociales y económicos que el Estado no le está garantizando a todas las personas por igual.

Dos son los casos sobre los cuales se pronunció la Defensoría, en el período de este informe: la situación de precariedad que prevalece en el asentamiento La Carpio y la proliferación de personas en situación de indigencia en Barrio México.

a. El caso del asentamiento La Carpio: once años de abandono estatal

El 1º de junio del 2004, a propuesta de la Defensoría, luego de un violento enfrentamiento entre la policía y algunos dirigentes comunales y unas barras de jóvenes, se conformó una instancia organizativa, colectiva y representativa, denominada, Consejo Comunal de Desarrollo de La Carpio (CODECA), integrada por diferentes organizaciones que trabajan en pro del desarrollo comunal, la salud, la educación, la vivienda, la titulación de las propiedades, los servicios públicos, el deporte, la expresión cultural, los valores religiosos y la seguridad pública. Simultáneamente, se emprendió un proceso de identificación y priorización de las necesidades y problemas de la comunidad, con la finalidad de canalizarlas hacia las instituciones públicas cuyas competencias legales las obligan a atenderlas.

Entre los problemas que son causa de malestar y de reclamo comunal, se detectó que el estado de precariedad de la posesión de la tierra constituye una limitación para que las y los habitantes de la comunidad puedan ejercer todos los derechos que el Estado tiene el deber de garantizarles, como son el derecho a la vivienda digna, a vivir en un ambiente sano y

¹⁵⁷ Oficio N° 280-CS-2004 fechado 13 de diciembre del 2004.

¹⁵⁸ Igualmente, se remitió copia del artículo publicado por el periódico AL DIA 13 de diciembre.

¹⁵⁹ Programa Estado de la Nación, "Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible", San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 2004, pág. 100, Cuadro 2.10.

¹⁶⁰ En la Constitución Política se rescata este mandato al estipularse que no puede hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana (Art. 33)

equilibrado, a un acceso digno y seguro a los servicios estatales (agua potable, electricidad, educación, salud, entre otros).

Estas razones justificaron la apertura de la investigación de oficio (Exp. N° 17996-22-2004-IO) cuyas conclusiones fueron las siguientes:

1°- La Carpio es un asentamiento humano informal consolidado que surgió hace 11 años, producto de la invasión, por parte de un grupo de familias en situación de pobreza, de una finca baldía que era propiedad de la Caja Costarricense de Seguro Social, ubicada en el distrito de La Uruca de San José.

2°- A través de los años, el Estado ha coadyuvado en la consolidación del asentamiento La Carpio al dotarlo, parcialmente, con servicios básicos de agua potable, electricidad, alumbrado público, educación, salud y al reconocer, inclusive, diferentes asociaciones vecinales encargadas de promover el desarrollo comunal. Sin embargo, a la fecha, legalmente, el asentamiento está en situación "precaria", pues no se le han entregado los títulos de propiedad a las personas que lo habitan, ni se ha coordinado un plan de ordenamiento del asentamiento ubicado en terrenos públicos.

3°- El 15 de noviembre del 2000 –en el marco de un proceso de negociación entre el Gobierno y la comunidad para que ésta tolerara la instalación y colindancia con un relleno sanitario-, el Instituto Mixto de Ayuda Social le compró a la Caja Costarricense de Seguro Social, la finca en la cual se asienta la comunidad La Carpio, con la finalidad de que se titulara a nombre de las personas que la habitaban.

4°- Mediante diferentes estudios realizados por el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Comisión Nacional de Emergencia y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Gobierno cuenta con información suficiente sobre las características sociodemográficas de la población, y sobre la capacidad urbanizable de la finca en relación con las áreas de protección natural y de riesgo habitacional (afectaciones), lo que posibilitaría realizar un diseño del sitio, con base en el cual se podría proceder a ordenar y titular la parte habitable de propiedad a nombre de las y los habitantes de la comunidad y a reubicar las familias que habitan en áreas de riesgo natural o artificial.

5°- El IMAS alega que la titulación de La Carpio debe ser emprendida por el MIVAH, pues es la entidad rectora en materia de vivienda y de asentamientos urbanos y porque no todas las personas que residen en la comunidad califican dentro de los parámetros de pobreza extrema, que es la población objetivo del IMAS; por su parte, el MIVAH alega que antes de la compra advirtió sobre la necesidad de realizar un diseño del sitio y que de previo a la titulación hay que resolver otros problemas en la comunidad; sin embargo, no sólo por ley le corresponde al MIVAH emprender el proceso de titulación, sino también, por un acto de justicia para con las personas que han trabajado durante 11 años en la construcción de un hogar y una comunidad en La Carpio, pues al ser el MIVAH la entidad encargada de promover la dotación de vivienda digna para aquellas familias en condición de pobreza, pobreza extrema y las de ingresos medios, el proceso de titulación beneficiaría a un mayor número de familias. De ahí que lo procedente sea que el FOSUVI reciba la donación de la finca ofrecida por el IMAS y emprenda el proceso de ordenamiento, titulación y reubicación. En

cuanto al alegato de estas instituciones acerca de una presunta desorganización comunal, la misma estaría solventada con la conformación del Consejo Comunal de Desarrollo de La Carpio (CODECA), el cual posibilita la coordinación con las diferentes organizaciones comunales.

6°- La actual situación de precariedad que prevalece en La Carpio propicia que instituciones como el ICE evadan el deber de solidaridad y la responsabilidad social que, como instituciones públicas creadas para promover el bienestar de las personas, tienen ante problemáticas sociales como la que viven las y los habitantes de La Carpio. Esta misma situación impide que la Municipalidad de San José pueda garantizar debidamente varios servicios públicos en la comunidad, y que las y los habitantes se los exijan en su condición de contribuyentes. Es decir, que la situación de precariedad del asentamiento La Carpio es causa de exclusión social, por tanto, de restricción al ejercicio de los derechos que el Estado tiene la obligación de garantizarle a todas las personas sin distinción alguna contraria a su dignidad humana, y una forma de autolimitación del propio Estado en relación con su deber de propiciar las condiciones que garanticen la calidad de vida de todos los y las habitantes del país.

7°- Entre las necesidades identificadas en el asentamiento La Carpio la lotificación y titulación de las propiedades a nombre de las y los habitantes de la comunidad, figura como una de las prioridades. Sin embargo, aunque el Gobierno ha realizado gestiones tendientes a resolverla –como la compra de la propiedad, la formación de una Comisión Interinstitucional y la realización de varios estudios técnicos-, y la comunidad organizada ha mostrado su interés en colaborar para que así se resuelva –aunque ante la prolongada dilación en la resolución de este asunto se han suscitado algunas protestas comunales-; a la fecha, no se cuenta con un plan claro y definido para emprender el proceso de regularización, ordenamiento y titulación del asentamiento".¹⁶¹

Con base en estas conclusiones se recomendó a la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social que donara la finca en la que se encuentra ubicado el asentamiento La Carpio al Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), administrado por el Banco Hipotecario para la Vivienda (BANHVI), para que emprendiera un proyecto de ordenamiento y lotificación y, de acuerdo con la condición socioeconómica de las y los habitantes que califican como poseedoras, se les donen o vendan los lotes habitables, o se les reubique.

Al Ministro de Vivienda y Asentamientos Urbanos se recomendó que presentara ante el Consejo Nacional Sectorial de Vivienda y Asentamientos Humanos un proyecto que contemple el ordenamiento, lotificación y titulación del asentamiento La Carpio y la reubicación de las familias que habitan en zonas de riesgo natural o artificial, así como solicitar que se considere el proyecto como de atención prioritaria dentro de las políticas del Sector Vivienda.

Sin embargo, disconforme con lo recomendado, el Ministro de Vivienda interpuso un recurso de reconsideración, el cual se encuentra en estudio para su debida resolución.

Sin embargo, el IMAS procedió a iniciar las gestiones internas correspondientes para traspasar la propiedad en la que se ubica el asentamiento La Carpio al FOSUVI y la Municipalidad de San José –a la cual se puso en conocimiento de lo resuelto- manifestó su apoyo a las instituciones

¹⁶¹ Informe Final con Recomendaciones, oficio N° 02567-2005-DHR: 17/03/2005.

involucradas, para que las y los habitantes puedan optar por servicios públicos en términos de igualdad como el resto de los residentes y contribuyentes del cantón.

b. Proliferación de personas en situación de indigencia en Barrio México

Debido a la proliferación de personas en situación de indigencia que pernoctan y deambulan en las calles, aceras y parques de Barrio México, una habitante se quejó porque las autoridades gubernamentales no intervenían (Exp. N° 15246-22-2003).

En ocasiones anteriores, la Defensoría ha externado su preocupación por esta problemática social que se manifiesta no sólo en las calles de la capital, sino también de otras ciudades, la cual es ocasionada por un sinnúmero de personas que se encuentran en situación de indigencia (sin medios para resolver sus necesidades de salud, vivienda, alimentación, vestuario, entre otras) o que tienen problemas de farmacodependencia (adicción al alcohol o al “crack”).

Empero, ante la notificación de esa situación específica a las instituciones públicas obligadas a atenderla para conocer las acciones que estaban realizando, el Ministerio de Salud trasladó el asunto a la Caja Costarricense de Seguro Social y ésta le solicitó al Alcalde Municipal de San José que mediara en el asunto, pues podría provocar problemas de salud pública (Oficio N° SGMHC-3848: 01/09/2003).

La Municipalidad de San José, desde 1997 y por instancia de la Defensoría, ha venido participando, promoviendo y coordinando acciones desde la Comisión Mixta de Atención a la Indigencia en el Cantón de San José (COMAIC-CSJ), conjuntamente con el Ministerio de Salud, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, el Ministerio de Seguridad Pública y varias organizaciones de la sociedad que brindan atención a las personas en situación de indigencia o con problemas de farmacodependencia.

El Estado debe garantizarle a todas las personas que en las vías y otros sitios públicos prevalezcan condiciones de respeto, tranquilidad y seguridad; pero también tiene el deber de garantizarle a las personas en situación de indigencia alternativas reales y efectivas para que puedan superar las adicciones que los mantienen en esa situación de exclusión social, en afrenta a su dignidad personal, teniendo que sobrevivir en las calles en condiciones infrahumanas: durmiendo cubiertos con plásticos y cartones, comiendo sobras de los basureros, vistiendo harapos sucios y malolientes, realizando sus necesidades fisiológicas en la vía pública y consumiendo drogas para evadir su triste realidad.

El Estado no puede evadir su responsabilidad de garantizarle los derechos humanos a estas personas, primero, porque las calles no están concebidas para que ninguna persona viva dignamente en ellas y, segundo, porque si hay personas que lo hacen se debe a que por diferentes circunstancias fueron excluidas del espacio que le corresponde a cada persona en la sociedad, siendo arrojadas al espacio público, del que se sienten apropiadas en detrimento de los derechos de la colectividad, espacio en el que la libertad se convierte en una mera deambulación sin rumbo y en el que la esperanza de una vida mejor se reduce a la ansiedad de obtener una nueva dosis.

Formalmente, la Defensoría no ha sido informada de la existencia de una política oficial de atención integral a las personas en situación de indigencia “ambulatoria”. Una política que necesariamente contemple la coordinación de acciones concretas entre las instituciones del sector salud y las del sector social orientadas a que estas personas puedan superar las carencias

sociales y dependencias personales que las mantienen sujetas a la situación de indigencia, cuando aún les sea posible y cuando ya no porque el quebranto de su condición fisiológica o psicológica es irrecurable, asumir el deber social de garantizarle a estas personas condiciones de vida digna sin violentarles su derechos humanos, sea mediante el apoyo a instituciones de bienestar social en las que se les brindan servicios asistenciales –como así lo ha venido haciendo el IMAS, o fortaleciendo algunas iniciativas especializadas en la atención a personas con discapacidad, adultas mayores, o con problemas de farmacodependencia, pero con la condición de que los programas sean ampliados a las personas que carecen de recursos socioeconómicos, en las mismas condiciones de atención que el resto de las personas beneficiarias.

Por último, la Municipalidad de San José, en el marco del Proyecto de Renovación Urbana, ha venido impulsando acciones por medio de las cuales se ha logrado que algunas personas en situación de indigencia ingresen a programas de desintoxicación y rehabilitación; pero no todas permanecen en ellos, razón por la cual se consultó a la Defensoría si existía alguna forma de obligarlas a permanecer en esos sitios.

Las autoridades policiales no tienen potestades para impedirle a las personas en situación de indigencia o con problemas de farmacodependencia que pernocten en sitios públicos o lotes baldíos, o para trasladarlas forzosamente a un centro de rehabilitación, si no lo ha ordenado un juez. Las autoridades policiales sólo pueden intervenir cuando hayan cometido una falta o un delito, poniéndolas a la orden de las autoridades judiciales; pero también deben auxiliarlas cuando por la evidente afectación de su estado de salud esté en peligro su vida, en cuyo caso deben coordinar con las autoridades de salud para que atiendan la situación. Si las autoridades de salud se niegan a recibir y prestarle los servicios a esas personas, la policía tiene el deber de denunciar a las/os funcionarios/as responsables para que se tomen las medidas correctivas.

5. Discriminaciones por la orientación sexual de las personas

Al igual que la capacidad de afectividad y la de racionalidad, la sexualidad constituye una parte fundamental de la personalidad de todo ser humano. Su desarrollo pleno está ligado con la satisfacción de las necesidades básicas de intimidad, placer, ternura y cariño. Socialmente, el desarrollo de una sexualidad saludable, requiere del reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos derivados de los derechos humanos a la libertad, la dignidad y la igualdad.

Ahora bien, ni de los derechos humanos reconocidos ni de la Constitución Política ni de ninguna ley, se deriva una obligación de las personas a optar por una orientación sexual en particular; por el contrario, se enfatiza el hecho de que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, por lo que no cabe hacer distinciones por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra índole o condición (Declaración Universal de Derechos Humanos: arts. 1, 2, 3 y 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: art. 26; Constitución Política de la República, art. 24).

En relación con la orientación sexual de las personas, científicamente no puede afirmarse que esté determinada por factores genéticos, hormonales, neuroanatómicos; pero es posible que alguno o más de estos aspectos pueda predisponer y en interacción con otros factores de tipo psicosocial y cultural, se especifique en uno u otro sentido¹⁶².

¹⁶² Sonia Soriano, "Origen y causas de la homosexualidad". En: Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. N° 56. Julio-Agosto. Págs. 71-82, 2002)

El derecho a la libertad de orientación sexual, por tanto, se refiere al reconocimiento de la capacidad humana de sentir atracción sexual y emocional por otras personas, sean del mismo sexo, del otro o de ambos; por ende, si se realiza una distinción fundamentada en este motivo se incurriría en una discriminación contraria a los principios de igualdad y de libertad. Al igual que la libertad personal, el ejercicio de este derecho implica algunas restricciones cuya finalidad es la de proteger la integridad de terceras personas.

Precisamente sobre este tipo de discriminaciones, fue conocida la queja de un estudiante de secundaria que alegó que había sido amonestado en dos ocasiones porque asistió al centro educativo maquillado, usando las uñas largas y portando accesorios comúnmente usados por las mujeres. El estudiante consideró que las amonestaciones respondieron a una actitud homofóbica de parte del personal administrativo y docente hacia las personas transgénicas.

En el análisis del caso se tuvo presente que los reglamentos internos de los centros de enseñanza, se emiten por disposición del Ministerio de Educación Pública y que la finalidad de estos instrumentos es la de servir de guía para el control y la orientación del proceso de enseñanza. La consecución de esta finalidad implica que deben ser acatadas por todos los y las estudiantes independientemente de su edad, sexo u otra condición. Sin embargo, de acuerdo con los hechos constatados no se extrajo que el denunciante hubiere estado sujeto a una persecución homofóbica porque se le aplicara el régimen disciplinario.; lo cierto es que irrespetó las disposiciones regulatorias de la apariencia personal de las y los estudiantes. En relación con el presunto impedimento de que expresara su orientación sexual, la misma no depende únicamente de la apariencia personal.

Por otra parte, con motivo de varias quejas presentadas por personas travestis que laboran en la capital y en las ciudades de Heredia, Alajuela y Cartago, en contra de la Policía (Exps. N° 16791-22-2004, 16804-22-2004, 17351-22-2004), la Defensoría emitió las recomendaciones pertinentes al Ministro de Seguridad Pública y al Alcalde de San José. Empero, como periódicamente se reciben quejas de parte de este sector poblacional, se consideró oportuno realizar algunas consideraciones relacionadas con el trabajo sexual¹⁶³.

Desde el punto de vista de los derechos humanos la actividad laboral denominada "trabajo sexual" debe entenderse como la realizada exclusivamente por personas adultas; se trata de una actividad que legalmente no está prohibida y que usualmente es conocida con el término "prostitución". Comercialmente, dicha actividad consiste en la oferta de determinados servicios sexuales para satisfacer la demanda, que como cualquier otra actividad comercial podría estar regulada y controlada, sobre todo porque por lo general se ofrece en la vía pública -aunque también se ofrece en espacios privados o a domicilio-, donde el trato se establece de individuo a individuo. De hecho, la exhibición sugestiva del cuerpo humano desnudo o semidesnudo con el propósito de provocar estímulos sexuales tampoco está prohibida, pero sí regulada comercial (patente) y laboralmente (contrato). En esta categoría cabe incluir los "shows" que se presentan en los clubes nocturnos, así como las películas y las revistas pornográficas; a las personas que venden estos servicios sexuales se les denomina: "bailarinas" o "modelos". En estos casos, la diferencia está en que la persona le vende sus servicios (exhibición) a un intermediario (comerciante) que, a su vez, los vende a una colectividad anónima.

El ofrecimiento de servicios sexuales en la vía pública entra en conflicto con los derechos de terceras personas porque en muchas ocasiones, es ahí en donde se brindan. Aunque la actividad

¹⁶³ Debido a que la actuación de las autoridades policiales fue el principal motivo de quejas interpuestas por las personas travestis, las consideraciones y recomendaciones correspondientes, pueden consultarse en el apartado titulado: "Actuaciones y omisiones de las instituciones policiales", en este mismo capítulo.

se inicia en horas de la noche se prolonga hasta la madrugada, atrayendo al sitio una numerosa clientela que, junto con los transeúntes, genera escándalos. La situación se agrava cuando estas actividades se desarrollan en barrios residenciales, en los que las personas descansan y en donde se sienten atrapadas, amenazadas e indefensas. Es ante estas situaciones que la policía tiene el deber legal de actuar, en auxilio de las y los vecinos de estos barrios, aunque sea causa de disgusto para algunos/as trabajadores/as sexuales, pues la clientela opta por alejarse del sitio y en algunas ocasiones se han suscitado conflictos.

De manera que si la venta de servicios sexuales en la vía pública o en espacios privados, de persona a persona, estuviera regulada y controlada mediante una normativa específica, tanto las autoridades municipales, policiales y judiciales, como las personas que ofrecen este tipo de servicios sabrían a qué atenerse, en materia de sus derechos y de sus deberes.

Ahora bien, entre los fines que justificarían la existencia de una ley que regule esta actividad, está la limitación de este tipo de conductas, en aras de que la convivencia social sea respetuosa, armoniosa e igualitaria. En este sentido, las normas que regulan algunas actividades sociales no deben tener una finalidad represora sino preventiva, deben delimitar lo permitido y lo prohibido. En las regulaciones específicas se debe estipular claramente los requisitos y los procedimientos para el ejercicio de lo permitido y las sanciones ante el incumplimiento, quedando la represión penal supeditada al incumplimiento grave de la norma. Valga señalar, en este sentido, que el paradigma definitorio de la ley en un Estado social y democrático de derecho no puede ser otro que el de los derechos humanos.

Una normativa específica para la oferta de servicios sexuales en la vía pública permitiría controlar y regular el número y la distribución de personas trabajadoras sexuales, autorizándolas a que ofrezcan sus servicios, por ejemplo, en ciertas zonas comerciales de las ciudades, a determinadas horas y prohibiéndoles que lo hagan públicamente en las zonas residenciales. La autorización pretendería reducir o eliminar la recurrente confrontación entre policías y trabajadoras/es sexuales y disminuyendo los abusos por los que se acusan unos a otros.

Por último, como no existe una ley mediante la cual se le reconozca la condición de trabajadoras sexuales a las personas que laboran ofreciendo estos servicios, lo hacen en una situación de riesgo, expuestas a que intermediarios (propietarios de establecimientos comerciales en los que se “facilitan” servicios sexuales, quienes para evitar ser acusados de proxenetismo operan como bares, hoteles, clubes nocturnos, agencias turísticas, salas de masajes, entre otros) las exploten laboralmente y hasta las conviertan en esclavas sexuales, expuestas a maltratos y abusos de los o las clientes y a las agresiones de personas –particulares o policiales- cuando actúan guiadas por prejuicios sexuales. Por ende, la figura del intermediario o proxeneta debe mantenerse prohibida.

El reconocimiento legal de la condición laboral de las personas trabajadoras sexuales es una tarea pendiente para las autoridades legislativas y una discusión pendiente en la agenda nacional; si bien tal reconocimiento podría suscitar una amplia polémica, deberá guiarse por el criterio de progresividad que ha orientado el reconocimiento y respeto de los derechos humanos a grupos poblacionales específicos, en este caso caracterizados por su opción laboral, a quienes una mal llamada “permissividad” ha dejado expuestas al abuso y al conflicto con otros sectores.

6. Población Penitenciaria

a. Introducción

El trabajo desarrollado por la Defensoría de los Habitantes en relación con el tema de la población privada de libertad y el Sistema Penitenciario costarricense ha sido amplio y ha abarcado tanto el conocimiento de las denuncias particulares interpuestas por las personas privadas de libertad, como el tratamiento de problemas generales que se derivan de las denuncias o que se aprecian como resultado de las inspecciones carcelarias realizadas y de las que cada año la institución ha dado cuenta en sus doce años de labor.

Tal y como se mencionó en el Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 2003-2004, se han producido algunos avances importantes en materia de derechos humanos derivados del trabajo desarrollado por las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia, entre los que pueden citarse el plan de mejoramiento de la infraestructura de los Centros de Atención Institucional, el cual ha permitido la apertura de nuevos cupos en diferentes centros penitenciarios con el fin de aliviar en parte, el problema de sobrepoblación que existe, así como de otro tipo de infraestructura destinada a solventar las necesidades que presentan las áreas de seguridad y salud. Asimismo, debe ser reconocida la coordinación que se efectúa entre ese Ministerio y la Defensoría, por medio del trabajo efectuado a lo interno de la comisión interinstitucional conformada al permitir la búsqueda de soluciones a los diferentes problemas que se plantean en el tema penitenciario y, en especial, la colaboración brindada por la Contraloría de Servicios.

Sin embargo, sigue siendo preocupante el hecho de que las máximas autoridades gubernamentales no asignen al Ministerio de Justicia y Gracia los recursos presupuestarios necesarios para cubrir todas las necesidades que se encuentran pendientes de satisfacer en el Sistema Penitenciario. Asimismo, sigue ausente la emisión de una Política Criminal, la que requiere del concurso no sólo del Ministerio de Justicia, sino que debe obedecer a un trabajo que involucre a las entidades de Gobierno, al Poder Judicial, al Poder Legislativo y a la comunidad nacional. Dicha política no puede enfocarse en la emisión de medidas represivas, tipificación de delitos, aumento de penas o eliminación de los beneficios penitenciarios, sino que debe abordar las causas de la criminalidad en el país e incluir lineamientos en relación con su prevención, con la efectividad de la respuesta punitiva y el reingreso de la persona sentenciada a la vida en libertad, en el marco de los derechos humanos.

Las denuncias recibidas en relación con la población privada de libertad tienen que ver principalmente con la atención médica, la disconformidad con la ubicación, agresión física, visita familiar, valoraciones técnicas, condiciones de infraestructura y sobrepoblación; la mayor cantidad corresponde a deficiencias en la prestación del servicio de salud. Debe señalarse que no todas las denuncias fueron declaradas con lugar, aunque en algunos casos sí se detectaron violaciones que justificaron la emisión de recomendaciones, entre ellas, la revisión de procedimientos administrativos para lograr mayor eficiencia.

b. Atención a la salud

En el Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 2003-2004 se hizo referencia al procedimiento establecido por las autoridades penitenciarias para que las personas privadas de libertad pudieran tener acceso a la consulta médica en las áreas de salud de los centros o a las citas médicas externas.

Si bien hay que anotar que muchos de estos casos han sido resueltos directamente a través de gestiones informales con los funcionarios del Área de Salud de los Centros Institucionales, es del Centro de Atención Institucional La Reforma de donde provienen la mayoría de las denuncias. Por ello, la Defensoría recomendó a las autoridades penitenciarias realizar un estudio y un análisis general de los procedimientos de solicitud de atención médica por parte de la población

privada de libertad¹⁶⁴. En uno de los casos resueltos por la Institución, la persona denunciante señaló que desde hacía ocho meses había requerido atención médica y no se le había brindado.

La Defensoría ha venido señalando que los trámites de solicitud de atención médica de la población privada de libertad –entiéndase la conformación de las listas para recibirla, no puede ser un acto exclusivo y de responsabilidad única de los funcionarios de seguridad, como ocurre hoy en día, ya que las atribuciones de estos funcionarios son las de seguridad y custodia principalmente y, en casos excepcionales, de ejecución de las medidas administrativas en ausencia de los funcionarios técnicos y de salud. La costumbre que ha imperado de delegar funciones administrativas en los oficiales de seguridad, ha tenido como consecuencia en algunos casos, la violación del derecho a la salud en perjuicio de esta población.

También son reiteradas las denuncias presentadas por personas privadas de libertad a quienes se les violenta su Derecho a la Salud por falta de transporte institucional, a consecuencia de lo cual pierden citas programadas en diversos centros hospitalarios. Dicha situación se ejemplificó cuando la Defensoría constató que una persona en el transcurso de un año perdió cuatro citas médicas externas, debido a que no había vehículo institucional disponible para su traslado.¹⁶⁵ Las justificaciones emitidas por las autoridades penitenciarias y, en especial, por el Área de Seguridad –a la que se le encarga la coordinación de las salidas- un año después son las mismas, siendo que esta Institución ha reiterado a las Direcciones de los centros penitenciarios que la ausencia de recursos o de presupuesto no puede afectar de ninguna manera los derechos fundamentales de la población privada de libertad, pues éstas son situaciones que no tienen por qué soportar las y los habitantes¹⁶⁶.

En relación con esa denuncia específica, la Defensoría de los Habitantes recomendó a las autoridades de la Administración Penitenciaria realizar un estudio de los procedimientos de solicitud, trámite y traslado de los pacientes a consultas médicas externas en el Centro Institucional La Reforma, resultando de suma importancia la definición de los criterios para la ejecución de las salidas de los privados de libertad de acuerdo con la demanda existente y brindándole la importancia que merecen las salidas médicas. Por otra parte, también es necesario establecer los lineamientos para priorizar las salidas médicas de carácter urgente y establecer un procedimiento para verificar el cumplimiento de éstas citas.

Asimismo, se recomendó delimitar las competencias de los funcionarios del Área de Seguridad en cuanto a la ejecución de las salidas médicas, de tal manera que las autoridades del Área de Salud del Ministerio de Justicia y las administrativas del Centro Institucional La Reforma se involucren en estos aspectos más allá de la mera confección de la referencia médica. Se considera que el derecho a la salud de una persona privada de libertad se violenta también cuando no se ejecuta una salida para ser atendida por un especialista por falta de vehículo disponible, situación que se agrava cuando a propósito de esta omisión tampoco se le prescribe el tratamiento necesario por no estar indicado por el especialista.

Otro elemento que tiene que ver con la atención médica de la población privada de libertad, tiene que ver con la dilación en la entrega de medicamentos. Sobre este tema, la Defensoría recibió la denuncia de una persona privada de libertad¹⁶⁷ ubicada en el Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez Echeverría, quien había recibido atención médica en el Área de Urgencias de la Clínica La Reforma y le prescribieron las medicinas respectivas. En este caso, la

¹⁶⁴ Expediente número 18052-22-2004.

¹⁶⁵ Expediente número 17849-22-2004

¹⁶⁶ La Sala Constitucional ha declarado con lugar múltiples recursos por el mismo motivo. A manera de ejemplo, ver el Voto N° 2000-06860

¹⁶⁷ Expediente número 17614-22-2004

persona interesada recibió los medicamentos once días después de haber sido recetados, entre los cuales había antibióticos, de lo que se desprende una afectación a su salud derivada del retraso injustificado para el suministro de su tratamiento. En relación con este asunto, la Defensoría recomendó a las autoridades de salud del Sistema Penitenciario realizar un estudio acerca de los trámites y plazos de entrega de las recetas de medicamentos con la finalidad de mejorar la atención efectiva y oportuna de la salud de la población penal.

En relación con el tema, el Jefe Nacional de Servicios de Salud del Ministerio de Justicia y Gracia indicó que de acuerdo con la demanda de despacho de medicinas de la farmacia de este Centro, se requiere de la contratación de un técnico, además de una serie de recursos humanos y materiales que requiere el sistema penitenciario en los distintos Centros Institucional y Semi-Institucionales, dado que la demanda del servicio sobrepasa los recursos disponibles, situación que ha hecho del conocimiento de la Dirección General de Adaptación Social.

Un caso adicional que ejemplifica situaciones como la planteada tiene que ver con la denuncia interpuesta por una persona privada de libertad¹⁶⁸ ubicada en el Ámbito E del Centro de Atención Institucional La Reforma, quien indicó que no se le estaban entregando los medicamentos que le prescribía el médico. En la investigación que se realizó se constató que en la farmacia del Centro existía un libro de control de los medicamentos que se entregaban. De acuerdo con el procedimiento de retiro de medicamentos, eran los funcionarios del Área de Seguridad los encargados de realizarlo y de efectuar la entrega a los privados de libertad; sin embargo, la Administración no investigó si los oficiales de seguridad habían hecho llegar efectivamente los medicamentos a la persona privada de libertad, sin quedar registro de lo ocurrido.

Como se indicó anteriormente, la Defensoría considera que los procedimientos de trámite para la solicitud de atención médica y entrega de medicamentos son actos administrativos que no deben formar parte de las funciones de los oficiales de seguridad, a quienes por reglamento les compete las funciones de vigilancia, custodia y seguridad; la responsabilidad de estas gestiones debe recaer sobre el área administrativa en coordinación con la de salud. Tómese en consideración en este punto que la relación entre el funcionario de seguridad y la población reclusa, por su naturaleza, en muchas oportunidades no es armoniosa por lo que no resulta pertinente la vinculación con otras dinámicas institucionales de servicio. Se entiende que de forma excepcional y sobretodo cuando no están habilitadas las oficinas administrativas y de salud, el área de seguridad se constituye en el único recurso de apoyo, por lo que también para la realización de esta actividad supletoria, se le debe brindar la capacitación y el seguimiento adecuado.

Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes recomendó a las autoridades de salud y administrativas del Sistema Penitenciario, realizar un estudio del procedimiento para la entrega de los medicamentos en el Centro de Atención Institucional La Reforma, con el objetivo de que se puedan implementar las acciones necesarias para relevar de esta responsabilidad al Área de Seguridad y se establezcan los controles adecuados a cargo de las instancias administrativas y de salud.

Es importante señalar que en el Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez Echeverría, las autoridades de salud ya modificaron esta tarea encontrándose a cargo de los propios funcionarios de salud para lo que se estableció un libro de control. Debe prestarse atención a la efectividad de la medida y adoptar oportunamente las acciones que faciliten el buen desempeño de esta labor.

¹⁶⁸ Expediente número 17686-22-2004

Otras denuncias que la Defensoría de los Habitantes recibió durante este período tienen que ver con los casos en que el profesional médico al que le corresponde la atención médica de un Ámbito –en el caso del Centro Institucional La Reforma- o de un Centro Institucional se encuentra gozando de su derecho de vacaciones o incapacitado, pues se ha constatado que no existe un programa de sustitución para estas circunstancias. Las autoridades de salud y administrativas deben establecer un procedimiento emergente para evitar que la población privada de libertad quede desatendida y se incurra en violaciones al Derecho a la Salud¹⁶⁹.

c. Clasificación de la Población Penitenciaria en el Centro Institucional La Reforma

Con base en las inspecciones carcelarias efectuadas por los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes en el Centro de Atención Institucional La Reforma, de las denuncias recibidas y de las declaraciones del personal de la Administración Penitenciaria, se ha puesto en conocimiento de esta institución la existencia de un problema de clasificación de la población privada de libertad en este centro penitenciario.

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas, en el numeral 7.8) establece la obligatoriedad de separación de categorías de la población penitenciaria según su sexo y edad, sus antecedentes, motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles; es así que se debe establecer la separación entre hombres y mujeres, adultos y menores de edad, las personas indiciadas de las sentenciadas y los sentenciados por la naturaleza del delito.

La separación de categorías es un elemento esencial para contribuir con uno de los objetivos primordiales del sistema penitenciario, como lo es la reinserción de las personas privadas de libertad en la sociedad (artículo 51 del Código Penal), así como para la buena marcha del centro y el aseguramiento de la convivencia institucional. Con ello se procura proteger la seguridad, integridad física y moral, tranquilidad y salud física y mental de los privados de libertad, tal y como lo señala el artículo 24 del Reglamento de Derechos y Deberes de los Privados y Privadas de Libertad, el cual hace referencia a los deberes de la Administración Penitenciaria.

Es importante señalar que si bien el perfil de la población de cada ámbito, según su caracterización, se ha visto desdibujado, las dinámicas funcionales y administrativas de los diferentes ámbitos se han mantenido. Así, por ejemplo, en el caso concreto del Ámbito de Convivencia E –antes Máxima Seguridad- se cuenta con un módulo de convivencia con un margen de restricción y contención más alto que los demás. La persona privada de libertad tiene derecho solamente a una hora de sol, a visitas familiares cada quince días, entre otros, restricciones supuestamente justificadas en el alto nivel de peligrosidad de la población que ahí se ubica y con el fin de velar por la seguridad institucional y personal, a lo que se suma que en la actualidad y desde hace bastante tiempo, las condiciones de las celdas del Ámbito E son deplorables.

Sin embargo, se ha podido observar que reiteradamente las autoridades de ese centro han establecido medidas administrativas consistentes en ubicar en ese Ámbito a personas que provienen de ámbitos más abiertos con el objetivo de protegerles su integridad física –es decir sin ningún reporte disciplinario en su contra-, más bien para evitar que sea víctima de algún tipo de afectación a su integridad física o su vida. No obstante, por la modalidad de convivencia de un ámbito de máxima seguridad, la supuesta medida de protección, se constituye, de hecho, en una sanción.

¹⁶⁹ En el expediente N° 17041-22-2004 se tramitó una denuncia relacionada con este asunto debido a que el médico del Ámbito D se encontraba en vacaciones.

Esta situación es del conocimiento de las autoridades penitenciarias, quienes comparten la preocupación, señalando como solución al problema la próxima construcción de ochenta celdas unipersonales en el Ámbito de Convivencia D, obra que se encuentra en proceso y se estima que en el mes de agosto del 2005 se encuentre terminada para comenzar con la remodelación de las celdas del Ámbito de Convivencia E.

La Defensoría de los Habitantes estima oportuno que se inste a un abordaje más integral de la cuestión, habida cuenta que no se trata sólo de infraestructura, sino también del modelo de atención técnico, así como de la implementación de un intenso programa a nivel de todo el sistema penitenciario para reducir la violencia intracarcelaria, que redundando tanto en violaciones a la vida y a la integridad física, como en una seria alteración de la dinámica convivencial.

d. De las personas con trastornos mentales en conflicto con la ley

La población de personas con trastornos mentales en conflicto con la ley comprende aquel segmento de personas a las que se les ha aplicado una medida cautelar, una medida de seguridad, y también personas privadas de libertad que sufren de algún tipo de trastorno mental y se encuentran ubicadas en algún centro penitenciario o son remitidas para su atención al Hospital Nacional Psiquiátrico.

En un inicio, la Defensoría recibió denuncias por parte de la población privada de libertad por no recibir un adecuado tratamiento médico en virtud de ausencia de espacio físico y recurso humano y por la discriminación a la que es sometida por parte de los compañeros de centro. Al efectuar un análisis de la situación, se consideró relevante abordar la temática a nivel más general y de forma interinstitucional, por lo que se conformó una Comisión compuesta por funcionarios (as) del Ministerio de Justicia y Gracia, de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Hospital Nacional Psiquiátrico, del Ministerio de Salud, de la Asamblea Legislativa, del Poder Judicial y de la Defensoría de los Habitantes, cuyo objetivo fue realizar un planteamiento técnico, desde el punto de vista médico, judicial, penitenciario y de seguridad, en el marco de los derechos humanos, que definiera cuáles son los derechos de las personas con trastornos mentales en conflicto con la ley, cuál es la responsabilidad del Estado y qué tipo de atención debe recibir esta población.

El 15 de octubre de 2004, ante las y los jefes de las diferentes instituciones que componen la Comisión, se efectuó la exposición del Proyecto denominado "Creación de un Centro Alternativo para la Atención Psiquiátrica de Personas con Trastornos Mentales en Conflicto con la Ley", exposición que incluyó el aspecto técnico (objetivos, requerimientos del centro y aspectos de rehabilitación), el diseño arquitectónico y los aspectos de seguridad y custodia del establecimiento.

Concluido el trabajo técnico por parte de los funcionarios (as) comisionados, resta la manifestación de la voluntad política de las diferentes instituciones competentes para su respectiva implementación, por lo que se insta nuevamente a las autoridades del Poder Ejecutivo, de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Poder Judicial y del Poder Legislativo, adoptar con urgencia las acciones que garanticen el respeto pleno de los derechos humanos de esta población en condiciones de alta vulnerabilidad.

e. Valoraciones Técnicas

En el mes de marzo de 2005, se reformó el Reglamento Orgánico y Operativo de la Dirección General de Adaptación Social en lo referente al contenido y periodicidad de las valoraciones

técnicas que se le practican a las personas privadas de libertad; asimismo, se estableció el plazo para el cambio de modalidad de custodia.

En cuanto a las valoraciones técnicas, la reforma establece que se realizará una valoración inicial para ubicación, clasificación y definición del plan de atención técnica de la persona sentenciada, una vez que ésta se encuentre a la orden del Instituto Nacional de Criminología. Por otra parte, se establecen los plazos de modificación del plan: para sentencias condenatorias hasta los tres años, el Plan de Atención Técnica se valorará cada seis meses; para sentencias condenatorias mayores a tres años y hasta los seis años, la valoración se realizará cada año y para sentencias condenatorias mayores a seis años, la valoración se practicará cada dos años.

Con respecto al plazo de valoración para efectos de cambio del Nivel de Atención Institucional al Nivel de Atención Semi-Institucional, se señala que la valoración técnica de la persona privada de libertad podría incluir recomendaciones para el cambio de nivel, únicamente después de haber cumplido el primer tercio de la pena.

En el Informe Anual correspondiente al período 2002-2003, la Defensoría de los Habitantes señaló una serie de inconsistencias en relación con los criterios entre los órganos colegiados de los Centros Institucionales y el Instituto Nacional de Criminología en cuanto a las valoraciones técnicas de las personas privadas de libertad, además de la ausencia de atención personalizada con el privado de libertad.

Es importante señalar que con esta reforma, las autoridades de la Administración Penitenciaria tendrán más tiempo para realizar las funciones técnico administrativas, con lo cual es importante que varíen los mecanismos de trabajo de los órganos colegiados de los centros penitenciarios así como del Instituto Nacional de Criminología, con el fin de que se logre brindar a las personas privadas de libertad una atención técnica personalizada, se pueda atender el problema de la clasificación de los centros y, sobretodo, revisar las políticas administrativas de cada centro y procurar unificar los criterios de trabajo, de tal manera que las autoridades administrativas retomen el protagonismo y responsabilidades que por ley le corresponden en la ejecución de la sentencia. La Defensoría de los Habitantes le dará el adecuado seguimiento a esta reforma.

f. Infraestructura

Durante el presente período, la Administración Penitenciaria ha dado especial importancia a la construcción y remodelación de la infraestructura penitenciaria, tanto en procura de aumentar la capacidad de cupos para la población, como atendiendo, en parte, las condiciones laborales de los funcionarios administrativos y de seguridad. Algunos de estos proyectos fueron ejecutados y otras obras se encuentran en proceso.

De vital importancia es la construcción del Centro de Atención Institucional para Adulto Joven, obra que se encuentra avanzada y se espera que aproximadamente en el mes de agosto del presente año esté concluida. Aparte de la construcción de la infraestructura, es importante que las autoridades del sistema penitenciario lo doten de los recursos humanos y técnicos que requiere este centro debido a la caracterización de esta población; en el Informe Anual correspondiente al período 2001-2002, la Defensoría de los Habitantes señaló que este centro carecía de una infraestructura adecuada para el tratamiento y abordaje a este tipo de población, con carencias en el área educativa, deportiva y con alto niveles de violencia entre la población.

En el Centro de Atención Institucional de Liberia se está concluyendo el procedimiento administrativo para que se proceda con la adjudicación del proyecto de construcción de dos

nuevos módulos que alberguen cada uno 176 personas privadas de libertad; además se están adquiriendo cinco hectáreas más de terreno y se trabaja en la perforación de un pozo profundo para abastecimiento de agua, además de la construcción de dos nuevos módulos para personas con perfiles de confianza; sin embargo, en una inspección a dicho centro se corroboró que estas personas permanecen dentro de estos módulos prefabricados, los cuales por su tamaño y por el clima que impera en la zona, no permiten un sistema convivencial adecuado, por lo que urge la construcción de un área específica de permanencia para estas personas fuera de sus módulos.

En el Centro de Atención Institucional de Puntarenas, se inauguró un pabellón con capacidad para 176 privados de libertad. En el plan de infraestructura para el año 2005-2006, el Ministerio de Justicia y Gracia tiene previsto la remodelación de los Ámbitos B y C, con una capacidad de 68 privados de libertad cada uno. También se está construyendo un taller de artesanía donde se ubicarán aproximadamente 60 privados de libertad para que laboren. Tal y como se mencionó en el Informe Anual del período 2003-2004, es necesario que las autoridades del sistema penitenciario le presten atención al Área de Salud de ese Centro, ya que sus instalaciones no son adecuadas.

En el Centro de Atención Institucional La Reforma, se construyó y remodelaron las oficinas para el personal técnico y administrativo de los Ámbitos C y D, cambio total de los techos de los pabellones del Ámbito D, remodelación de los dormitorios del personal de seguridad, construcción de un dormitorio para los privados de libertad que laboran en el matadero y la chanchera, así como para el personal de seguridad destacado en ese sector; construcción de un local para la población del Ámbito B que realiza trabajos artesanales, con capacidad para 170 personas; se perforó un nuevo pozo de agua. En proceso de construcción se mencionan las siguientes obras: construcción de un nuevo ámbito de máxima contención para 89 privados de libertad, remodelación del gimnasio que utilizan los ámbitos C y D, construcción de dormitorios para personal de seguridad del Ámbito E, construcción de nuevos módulos habitacionales de Talleres Industriales, construcción de nuevas instalaciones para el Área de Salud.

En el Centro de Atención Institucional de Pérez Zeledón, se abrió un módulo para hombres con capacidad para 176 personas y un módulo para población femenina con capacidad para 32 mujeres. Se tiene programado para el segundo semestre del año 2005 la remodelación de los módulos A y B. En el Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez se encuentra pendiente la finalización de dos aulas para la atención técnica, a las que les falta la colocación de vidrios y puertas. En el Centro de Atención Institucional de Pococí, se abrió un nuevo módulo que permitió aliviar la sobrepoblación de la población indiciada de otros Centros. En el Centro Institucional de Limón, se construyó un nuevo módulo para la población penitenciaria debido a que la situación de sobrepoblación era crítica, además, se construyeron los dormitorios para el área de seguridad.

Por otra parte, en el área de personas indiciadas del Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez Echeverría, se requiere la construcción de un área para las visitas familiares, ya que el que opera actualmente está a la intemperie. Según las autoridades del centro, dicha construcción se realizaría en los próximos meses, por lo que la Defensoría de los Habitantes le dará seguimiento al compromiso.

Es importante señalar que el asunto relacionado con la construcción de obras del Sistema Penitenciario depende del presupuesto que le asigna el Ministerio de Hacienda a la Dirección General de Adaptación Social, para ello la Defensoría le recomendó¹⁷⁰ al Ministro de Hacienda atender las necesidades de esa Dirección en atención a los derechos fundamentales de las

¹⁷⁰ Expediente número 16710-22-2004

personas privadas de libertad. Al respecto el Ministro de Hacienda, mediante, invitó a las autoridades del Ministerio de Justicia a realizar los ajustes dentro del presupuesto y que se encuentra en la mejor disposición para atender las gestiones que se realicen.

g. Vehículos

En el año 2003, la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación de oficio en relación con el estado de la flotilla vehicular de los centros penitenciarios, para determinar si ésta era suficiente para atender a la población, entendiéndose por ello la atención médica, la demanda administrativa de los centros y las diligencias judiciales, entre otros.

Sobre este tema, la Defensoría de los Habitantes recomendó evaluar técnicamente el estado y el plan de reparación, sustitución o ampliación de los vehículos con el fin de que se determinara la necesidad de presupuestar la compra de vehículos y de que se evaluara el procedimiento de contratación administrativa que se lleva a cabo para reparar los existentes.

Las autoridades del Ministerio de Justicia informaron que estaba por aprobarse un reglamento interno con base en el cual se podían establecer contratos de mantenimiento preventivo-correctivo de los vehículos y, además, se informó acerca de la adquisición de dos vehículos nuevos.

Sobre este punto, la Defensoría deja constancia de que el tema de la flotilla vehicular en los centros de atención institucional es una de las causas que motivan una significativa cantidad de quejas por parte de la población privada de libertad, en virtud de que la no disponibilidad de vehículos afecta su traslado para recibir atención médica y atender diligencias judiciales. Por ello, la Defensoría continuará pendiente de las acciones que el Ministerio de Justicia desarrolle en este campo.

h. Ratificación del Protocolo Facultativo

En relación con el procedimiento de ratificación del Protocolo Facultativo Contra Todas las Formas de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en la última década el Estado costarricense realizó un trabajo intenso en las Naciones Unidas para lograr que en el año 2002 dicho protocolo se adoptara por parte de la Asamblea General. El 4 de febrero de 2003, Costa Rica suscribió el Protocolo Facultativo y, pese a su compromiso internacional con la propuesta, dos años después aún no ha sido ratificado por la Asamblea Legislativa.

Recientemente, el Protocolo Facultativo (proyecto de ley N° 15.611) fue dictaminado en la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Legislativa, razón por la cual, la Defensoría de los Habitantes insta una vez más al órgano legislativo a su pronta ratificación, en procura de contar con un instrumento adicional de garantía para el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en los centros institucionales y de aquellas detenidas en centros administrativos y judiciales.

7. Administración de Justicia

a. Introducción

Los asuntos que la Defensoría de los Habitantes investiga en relación con la prestación del servicio público de Administración de Justicia, tienen que ver con el ejercicio de un control externo de legalidad, moralidad y justicia, que excluye la función jurisdiccional del Poder Judicial y que tiende a hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la justicia, es decir, la

ejecución de todas aquellas acciones que sean necesarias para garantizar que ese servicio público tenga como norte los derechos e intereses de sus usuarias y usuarios.

La Defensoría reconoce el esfuerzo y el conjunto de acciones implementadas por el Poder Judicial para el mejoramiento del servicio. Ya se había mencionado en el informe de labores del año anterior aquellas que tenían que ver con el desarrollo del Programa contra el Retraso Judicial, los Talleres de Reforma Judicial y el Programa de Modernización de la Administración de Justicia. Resta mencionar la labor realizada por este Poder de la República en lo que tiene que ver con el Plan Estratégico 2000-2005, herramienta con base en la cual dichas autoridades han planificado y ejecutado un proceso coordinado en áreas estratégicas, valores y principios que tienen que ver con la actividad judicial.

Debe resaltarse el hecho de que existe una mayor apertura hacia la rendición de cuentas y la transparencia en sus actuaciones, como fuera señalado por la Defensoría de los Habitantes desde el inicio de su labor de control sobre este Poder de la República. Al respecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en el Informe de Labores de Administración de Justicia correspondiente al año 2004, señala: *"...queremos que la ciudadanía sepa qué es lo que hacemos y cómo lo hacemos (...) Estamos seguros de que un Poder Judicial cercano al ciudadano y atento a sus opiniones nos fortalece y legitima (...)"*¹⁷¹ Lo que se reafirma con su entusiasta participación en la Red Interinstitucional de Transparencia promovida por la Defensoría de los Habitantes.¹⁷²

Para el periodo que comprende este Informe se han recibido un total de veinticinco denuncias en relación con la actuación de órganos del Poder Judicial; el hecho violatorio que más se ha reiterado es el que tiene que ver con dilación en la Administración de Justicia. Con respecto a este tema debe mencionarse que en los casos denunciados, las personas perciben retardo en la resolución de sus asuntos y una vez que la Institución efectúa el proceso de investigación correspondiente, en la mayoría de las ocasiones se ha logrado verificar que no se está ante la mora judicial, sino que de lo que se trata es de un problema de desinformación hacia el usuario (a). En otros casos, la dilación no se imputa al Juez, sino que también se involucran otros órganos tales como la Fiscalía o la Sección de Medicina Legal del Organismo de Investigación Judicial¹⁷³, asuntos en los cuales la Defensoría recomendó a los órganos de control interno la revisión de actuaciones, las cuales fueron acatadas. Por otra parte, se recibieron dos denuncias en cuanto a la actuación de la Policía Judicial, una de ellas declarada con lugar.

Los temas de interés en este informe tienen que ver con los plazos razonables en los que se efectúan los traslados de personas indiciadas a cargo de oficiales del Organismo de Investigación Judicial; el deber de custodia de los bienes decomisados, específicamente del depósito de vehículos y la participación de las partes en sede administrativa en los procedimientos llevados a cabo por los órganos de control interno del Poder Judicial.

Por último, la Defensoría de los Habitantes quiere dejar establecido que la agenda del Poder Judicial no se agota en casos concretos, sino que es más amplia, lo cual incluye aspectos como la agenda de reformas al Poder Judicial –que se encuentra pendiente- y la discusión acerca de los recursos que este Poder destina a los órganos auxiliares de justicia (Organismo de Investigación Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Centro Electrónico de Documentación Jurisprudencial y Escuela Judicial), aspecto del que ya son conocedores los representantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

¹⁷¹ Presentación del Informe de Labores Administración de Justicia 2004.

¹⁷² Véase Capítulo 1 de este Informe

¹⁷³ Para dichos efectos, ver Expediente N° 17277-22-2004, Informe Final fechado 12 de enero de 2005.

b. En relación con los plazos razonables de traslado de las personas indiciadas a cargo de oficiales del Organismo de Investigación Judicial

La Defensoría recibió una denuncia planteada por un habitante¹⁷⁴, quien indicó que se encontraba ubicado en el Centro de Atención Institucional San Carlos en calidad de indiciado, por razones de protección de su integridad física. Señaló que fue trasladado al Centro de Atención Institucional Puntarenas para atender una diligencia judicial y que su ubicación en ese centro penitenciario tomó más del tiempo necesario, sin comprender los motivos por los cuales no se habían efectuado las coordinaciones necesarias a lo interno del Poder Judicial para que su estancia en ese lugar fuera por los días estrictamente necesarios. Además, señaló que fue ubicado en una celda de aislamiento que se encontraba en condiciones insalubres, ya que no podía ser ubicado en ningún ámbito en vista de que su vida corría peligro.

Las autoridades del Organismo de Investigación Judicial, competentes para efectuar el traslado y atender la diligencia judicial, indicaron que la persona interesada tuvo que permanecer en el Centro de Atención Institucional Puntarenas en virtud de que no había disponibilidad de vehículo debido al volumen de trabajo y en razón del deterioro de una de las unidades asignadas a la Dirección Regional de ese organismo. Sobre el particular, la Defensoría consideró que el periodo en que el habitante permaneció ubicado en ese centro penitenciario no fue razonable, lo que evidentemente afectó sus derechos.

Por otro lado, la Dirección del Centro de Atención Institucional Puntarenas informó que durante los veintitres días que el denunciante estuvo en ese centro, fue ubicado en una celda de prevención en la que tenía a su disposición un camarote, servicio sanitario, baño, buena ventilación, alumbrado, un espacio adecuado para movilización, acceso a teléfonos públicos y visita. Si bien las condiciones en las que el habitante se encontraba a lo interno del centro penitenciario escapaban de la esfera de competencia del Poder Judicial, para la Defensoría es claro que la condición de disponibilidad de un recurso vehicular no es fundamento razonable que permita justificar la permanencia de una persona en una celda de prevención o aislamiento. En este tipo de celdas se ubica a personas privadas de libertad con problemas convivenciales o a quienes debe protegerse su integridad física, el cual debe ser autorizada por un Juez pues el periodo de ubicación de cualquier persona en una celda de esta clase debe ser lo más breve posible¹⁷⁵, en calidad de medida temporal.

Con base en lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Consejo Superior Judicial y a la Dirección del Organismo de Investigación Judicial girar una circular a todas las Delegaciones Regionales para que en caso de traslado de personas indiciadas en virtud de cumplir con alguna diligencia judicial, se adoptaran las medidas pertinentes para que el plazo de permanencia de estas personas en delegaciones policiales o centros penitenciarios fuera lo más corto posible, en protección del derecho a la dignidad humana de la población indiciada.

La Dirección General del Organismo de Investigación Judicial, informó que había dispuesto redactar una circular dirigida a las Jefaturas de las Delegaciones, Subdelegaciones y

¹⁷⁴ Expediente número 17084-22-2004. Informe Final de fecha 10 de noviembre de 2004. Además, sobre el mismo tema se han investigado otras denuncias correspondientes al Expediente número 17986-22-2004, Informe Final de fecha 25 de abril de 2005 y en investigación el Expediente número 18918-22-2005.

¹⁷⁵ La Defensoría fundamentó su posición en dos resoluciones de la Sala Constitucional relativas al tema del Derecho a la Dignidad, las condiciones en las que se debe encontrar la población indiciada y que la carencia de presupuesto no es justificante para no garantizar derechos fundamentales. Voto N° 7697-97 de las 15:36 horas del 14 de noviembre de 1997 y Voto N° 659-97 de las 12:09 horas del 31 de enero de 1997.

Departamento de Investigaciones Criminales, con el propósito de dar cumplimiento a la recomendación emitida.

c. **De los derechos de las partes en los procedimientos disciplinarios que se efectúan ante las instancias de control interno del Poder Judicial**

Un habitante presentó una denuncia ante la Defensoría de los Habitantes en virtud de que en su criterio, existía dilación en la actuación del Departamento de Medicina Legal del Organismo de Investigación Judicial.¹⁷⁶

Luego de recibir los informes correspondientes por parte de las autoridades de ese organismo, se le indicó a la persona interesada que siendo que la Oficina de Asuntos Internos del Organismo de Investigación Judicial se encontraba investigando la actuación de la Clínica Médico Forense y del Consejo Médico Forense, la Defensoría debía abstenerse de intervenir, aunque velaría porque al denunciante se le garantizara el derecho de defensa y del debido proceso en el trámite del procedimiento disciplinario respectivo.

Lo anterior se estableció así en virtud de que el habitante indicó que durante el desarrollo del procedimiento, la representación de la defensa de los funcionarios (as) que estaban siendo investigados se había opuesto a la intervención de éste para formular preguntas a los deponentes.

La Jefatura de Asuntos Internos del Organismo de Investigación Judicial informó a la Defensoría que luego de analizar el asunto en concordancia con el acuerdo tomado por Corte Plena, en sesión N° 07-04, artículo XIV, celebrada el 1° de marzo de 2004, sobre la Modificación y adición a las reglas prácticas relacionadas con el procedimiento disciplinario seguido ante el Tribunal de Inspección Judicial, aplicable a esa oficina, se la había concedido al quejoso la oportunidad de realizar todas las preguntas que considerara conveniente a los testigos citados.

Para la Defensoría de los Habitantes, el hecho de que la Oficina de Asuntos Internos haya permitido la participación del habitante formulando preguntas dentro del procedimiento, es un aspecto que debe ser resaltado, pues es un avance en el reconocimiento de los derechos de las partes en el desarrollo de los procedimientos administrativos, en respeto del derecho de defensa y de la averiguación de la verdad real.

d. **El deber de custodia de los bienes decomisados: el depósito de vehículos del Poder Judicial**

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia por parte de un habitante¹⁷⁷ quien indicó que en virtud de una denuncia penal que se había interpuesto en su contra, funcionarios del Organismo de Investigación Judicial le decomisaron una motocicleta de su propiedad. Posteriormente, por haberse dictado un sobreseimiento obligatorio a su favor, solicitó al Juzgado Penal la devolución de su motocicleta, la que no le fue entregada pues se le informó que no aparecía registrada en el Depósito de Vehículos del Poder Judicial.

La Defensoría constató la existencia de un acta de decomiso de una motocicleta con las mismas características del vehículo propiedad de la persona denunciante. Asimismo determinó que las diferentes instancias judiciales que intervinieron en el proceso penal emitieron documentos que hacían referencia a dos motocicletas con diferentes características. Se estableció, a su vez, que

¹⁷⁶ Expediente número 17664-22-2004, Informe Final de fecha 25 de noviembre de 2004

¹⁷⁷ Expediente número 15282-22-2003, Informe Final de fecha 10 de noviembre de 2004

el órgano jurisdiccional había hecho entrega de una motocicleta al ofendido cuyas características no correspondían a las del vehículo decomisado.

Sobre el tema de bienes decomisados y bienes en custodia del depósito de vehículos, esta Institución fue informada de que el Consejo Superior Judicial había emitido tres Circulares que recordaban la obligatoriedad de poner a la orden del Despacho Judicial al que trasladan un asunto, aquellos bienes decomisados que se relacionen con la causa; la confección debida del Formulario de Control de Ingresos y Salidas de Vehículos Decomisados y la pronta entrega de los vehículos decomisados, una vez verificada la legítima identidad del propietario, con el objeto de no saturar el depósito de vehículos ¹⁷⁸.

También se informó que se estaba elaborando un Manual de Procedimientos sobre el Recibo, Custodia y Entrega de los Vehículos Decomisados, el cual contendría lo referente a los formularios y trámites que deben efectuar las autoridades judiciales en el momento en que se decomisa un vehículo; el procedimiento que debe seguirse cuando el vehículo decomisado es recibido en el Depósito de Vehículos y el control que se ejercerá sobre dichos bienes y el procedimiento de entrega a sus propietarios.

Sin embargo, en el caso particular denunciado por el habitante, resultó claro que existían muchas confusiones y contradicciones en relación con el destino de la motocicleta que se le había decomisado, puesto que las autoridades judiciales no pudieron informar con certeza si había ingresado o no al depósito, aunque sí existía un acta de decomiso efectuada por funcionarios del Organismo de Investigación Judicial que hacía referencia a una motocicleta cuyas características tenían correspondencia con el vehículo cuyo propietario es la persona denunciante.

El interesado interpuso un reclamo administrativo ante el Consejo Superior Judicial, el cual fue rechazado al señalar que para la Administración resultaba contradictorio e indeterminado reconocer el derecho que se pretendía sobre una motocicleta que presentaba alteraciones en sus características.

Este argumento no es compartido por la Defensoría de los Habitantes, puesto que se señaló que desde el momento en que las autoridades del Organismo de Investigación Judicial decomisaron la motocicleta, nació la responsabilidad del Poder Judicial en cuanto a la custodia de ese vehículo y su depósito en las instalaciones creadas para tal fin. En consecuencia, el habitante no tiene por qué asumir las consecuencias de la pérdida de ese vehículo si, de conformidad con las pruebas aportadas al expediente, se determinó que había existido una aparente negligencia en cuanto a la custodia de la motocicleta propiedad de la persona interesada, pues el ingreso de la motocicleta no constaba en los registros del Depósito de Vehículos y los órganos jurisdiccionales (Agencia Fiscal y Juzgado de Instrucción en ese momento) confundieron las características del vehículo.

La Defensoría de los Habitantes insiste que en aquellos casos en los que no es posible sentar responsabilidades subjetivas en cuanto a la actuación de los funcionarios y funcionarias judiciales, sí debe analizarse el caso concreto para que, al menos, pueda establecerse la responsabilidad objetiva o general del sistema de Administración de Justicia, con el fin de determinar si se incurre en una falta del servicio por parte de la Administración, que ocasiona una lesión al habitante que no está obligado a soportar.

¹⁷⁸ Circulares número 55-2000, 90-2000 y 120-2000.

Por todo lo anterior, la Defensoría recomendó al Consejo Superior Judicial que reiterara a todas las autoridades judiciales lo dispuesto en las circulares en relación con dar en depósito judicial los vehículos decomisados y que se realizaran todas las acciones necesarias para emitir, a la brevedad, la normativa que regularía lo concerniente al recibo, custodia y entrega de los vehículos decomisados y puestos en custodia en el Depósito de Vehículos. Asimismo, exhortó al Consejo Superior Judicial a analizar nuevamente el caso particular para determinar si el acto de rechazo del reclamo cumplía con todos los elementos constitutivos del mismo, especialmente en cuanto al fundamento o motivo de éste y, según correspondiera, proceder de conformidad con la potestad de revisión de oficio y los plazos dispuestos al respecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública.

e. Seguimiento de casos

i. *Acerca de la gratuidad en el nombramiento de intérpretes en aquellos procesos en los que sea parte una persona con discapacidad*

La Defensoría de los Habitantes tramitó la denuncia de una persona con discapacidad auditiva, quien indicó que tramitaba ante el Poder Judicial cuatro procesos judiciales y que en cada uno de ellos había solicitado la presencia de un intérprete al momento de efectuar las audiencias para la recepción de prueba testimonial, pero que su petición no había sido aprobada.¹⁷⁹

Sobre este asunto, la Defensoría recomendó al Poder Judicial que efectuara un estudio con el fin de determinar qué políticas debían ser emitidas para que, en cumplimiento de la Ley N° 7600 y su reglamento, se garantizara que las personas con discapacidad tuvieran acceso a la información en los procesos judiciales desde el inicio y en forma gratuita, según sus necesidades particulares y los requerimientos específicos de apoyo.

La Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia informó a la Defensoría que se encargaría a la Dirección Ejecutiva efectuar los estudios del tema y formular una propuesta a la Corte. La Asesoría Legal de la Dirección Ejecutiva de la Corte Suprema de Justicia informó que a diferencia de la materia penal, laboral, agraria y de familia, en donde existía un interés público, en materia civil y por tutelarse un interés particular de las partes, correspondía a éstas sufragar los gastos requeridos para el nombramiento de un intérprete.¹⁸⁰

La respuesta brindada no resulta aceptable para la Defensoría de los Habitantes. Las autoridades judiciales no deben olvidar que el artículo 1° de la Ley N° 7600, declara de interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes y que las disposiciones contenidas en dicha ley asignan responsabilidades al Estado, a las instituciones públicas y al sector privado.

De esta forma, el Poder Judicial debe cumplir con un conjunto de normas de carácter general con el fin de adecuar sus servicios a las personas con discapacidad y para ello debe incluir en sus planes, políticas, programas y servicios, los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios para las personas con discapacidad, con el objetivo de reconocer la importancia de las diversas necesidades de las personas que acuden al auxilio de la jurisdicción o que son sometidos a ésta.

¹⁷⁹ Expediente N° 14225-22-2003-QJ, Informe Final fechado 5 de diciembre de 2003.

¹⁸⁰ Oficio N° 144-DE / AL-05 de fecha 9 de febrero de 2005.

Lograr una justicia accesible a la población de personas con discapacidad, requiere proveer a estas personas de los medios necesarios que impidan colocarla en una situación de indefensión por no poder allegar toda la información que se produzca en el proceso. Se trata de que el entorno se adapte a las necesidades de las personas con discapacidad y de que en forma oficiosa, gratuita y desde el inicio del proceso, se tome conciencia de la población que está haciendo uso del servicio y se le provea de los mecanismos necesarios para que el acceso a la información durante el proceso se dé en forma oportuna para poder hacer valer sus derechos en condiciones de igualdad.

Por todo lo anterior, se solicitó al Consejo Superior Judicial realizar nuevamente un análisis de las recomendaciones emitidas por la Defensoría, con el fin de determinar qué acciones se implementarán para garantizar la gratuidad de los servicios de los intérpretes de lenguaje LESCO durante las audiencias orales que se practiquen en los diferentes procesos, teniendo en cuenta que este apoyo técnico no es antojadizo, sino un derecho básico para el acceso en igualdad al servicio de Administración de Justicia, cualquiera sea la materia que se trate y con mayor razón en el caso de un acto procesal derivado de la oralidad.

ii. Del Reglamento para regular la función de los ejecutores y peritos en el Poder Judicial

Como se informó en el Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al periodo 2003-2004, la institución recibió la denuncia de una habitante quien era parte en un proceso judicial, dentro del cual los peritos nombrados para efectuar la valoración de bienes tuvieron que ser sustituidos, lo que afectó el trámite normal del proceso.¹⁸¹

En relación con este caso, la Defensoría recomendó a la Corte Suprema de Justicia la emisión de una normativa que regulara la función auxiliar judicial que realizan los Auxiliares Peritos y el procedimiento a seguir en caso de que se tuviera conocimiento de quejas presentadas contra éstos, definiendo el órgano competente que tramitaría este tipo de asuntos.

La Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia informó que el Reglamento para regular la función de los ejecutores y peritos en el Poder Judicial ya había sido emitida, siendo publicado en el Boletín Judicial N° 190 del 29 de setiembre de 2004, Circular N° 123-2004 del 21 de setiembre de 2004. Dicho reglamento señala cuál es el procedimiento para nombrar a los Auxiliares Ejecutores y Peritos, tipifica faltas y señala cuál es la oficina a la que le compete conocer de los asuntos que tengan que ver con estos agentes auxiliares.

iii. Administración de Justicia en Pueblos Indígenas

La Defensoría de los Habitantes desea llamar la atención del Poder Judicial, acerca de la necesidad de la reactivación de la "Comisión interinstitucional para el análisis del marco normativo en materia de pensiones alimentarias y derecho penal en relación con personas pertenecientes a comunidades indígenas", pues si bien las acciones puntuales en este tema, como la visita de funcionarios judiciales, organizada por la Contraloría de Servicios al territorio indígena de Bajo Chirripó en marzo 2005, denotan la preocupación de algunas instancias del Poder Judicial por los pueblos indígenas. Es necesario además, el abordaje de esta dinámica desde una perspectiva estructural y nacional, lo cual solamente es posible mediante el establecimiento de instancias de alto nivel que impulsen propuestas concretas en la materia.

¹⁸¹ Expediente Número 10097-22-2000, Informe Final 8 de agosto de 2002

Al respecto se recuerda que dicha comisión fue conformada por el Consejo Superior del Poder Judicial en sesión del 13 de febrero del 2001, constituida en forma interinstitucional por un letrado de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal Adjunto de la República, funcionarios del ILANUD, de CONAI y de la Defensa Pública.

8. Actuaciones y omisiones de las instituciones policiales

Durante el presente período fueron admitidas 59 quejas en contra de diferentes instituciones policiales¹⁸²; treinta y cuatro por presuntos abusos de autoridad (57,6%), quince por la inacción de la policía ante la comisión de delitos o de faltas en sus comunidades (25,4%) y diez presentadas por el personal policial debidas a presuntas violaciones a sus derechos laborales (17,0%). En relación con el período anterior, el total de casos sólo aumentó en dos quejas; sin embargo, varió de acuerdo con el motivo, pues se recibieron dos denuncias menos por abusos de autoridad y cuatro menos por violaciones a los derechos laborales del personal policial; sin embargo, el número de quejas por inacción de la policía aumentó en nueve casos.

a. Falta de seguridad pública en las comunidades

La poca o ninguna acción de la Policía para garantizar un servicio de seguridad pública eficiente y eficaz continúa siendo un motivo de queja regular por parte de diferentes comunidades, como son la de Quebradilla y la de Coris de Cartago; El Erizo, Naranjo, Desamparados y Tuetal Norte de Alajuela y La Carpio en San José, entre otras. Por lo general, la demanda de los habitantes se debe a la ausencia o insuficiencia de recursos policiales para prevenir las manifestaciones de delincuencia o la violencia ocasionada por la venta y consumo de drogas ilícitas.

Entre los casos más dramáticos está el de La Carpio, en donde existe una caseta policial para brindar el servicio a aproximadamente 30.000 habitantes, en la que por lo general hay destacados dos policías, quienes no cuentan con el apoyo (vehículos) y equipo (chalecos, radios, teléfono, entre otros) necesario y suficiente para realizar una labor efectiva. Urge, en consecuencia, que el Ministerio de Seguridad Pública realice una evaluación de la infraestructura, el personal y el equipo policial que utiliza en La Carpio, en relación con la cantidad de población que ahí reside, las características geográficas del asentamiento y las principales incidencias delictivas que se presentan, con la finalidad de mejorar el servicio de seguridad pública.¹⁸³

b. Abusos de autoridad policial

Las quejas recibidas por violaciones a la libertad y la integridad de las personas se refieren a detenciones arbitrarias y a agresiones físicas o psicológicas. En el presente período se destacan las interpuestas por personas travestis; el resto de las quejas recibidas por este tipo de hecho violatorio corresponde a personas que fueron interceptadas por la policía mientras transitaban o se encontraban en la vía pública.

Entre estas últimas cabe destacar la de un habitante que manifestó que en el Puesto Policial de Tuba Creek de Limón, los policías detienen e ingresan a los buses y de forma intimidatoria le solicitan la identificación a los pasajeros y les revisan sus pertenencias, aunque algunas son

¹⁸² (Ver Anexo Estadístico)

¹⁸³ Informe Final con Recomendaciones, oficio N° 03811-2005-DHR: 25/04/2005.

personas que se movilizan cotidianamente por el lugar (Exp. N° 15153-22-2003). La Defensoría no pone en duda la utilidad y necesidad de tales medidas, pero, en atención al respeto por la diversidad sociocultural de las y los habitantes del cantón de Talamanca y al interés por la efectividad de la labor preventiva de la policía, se le recomendó al Ministro de Seguridad Pública que asignara en el Puesto personal policial con formación en derechos humanos, legislación especial y técnicas policiales preventivas y lo proveyera de dispositivos tecnológicos que faciliten la detección de posibles actividades ilícitas, minimizando con ello las molestias y afectaciones de los derechos e intereses de las personas.¹⁸⁴

Aunque no en todos los casos se logró constatar los hechos denunciados por las personas, algunos ameritaron la apertura de investigaciones administrativas para determinar la verdad real de los hechos. Tal es el caso de la queja presentada por un habitante extranjero quien manifestó haber sido interceptado por un policía y como le estaba reteniendo su cédula de residencia, le preguntó si se la iba a devolver, por lo que supuestamente lo detuvo y lo trasladó a una caseta policial cercana al parque la Merced, en San José; en donde lo agredió a patadas, lo insultó por ser extranjero y lo amenazó (Exp. N° 17087-22-2004). La investigación de este tipo de denuncias se torna prácticamente imposible cuando el agresor policial, procura quedar impune mediante la omisión del registro de su actuación. A criterio de la Defensoría, el hecho de que la versión de los hechos del habitante se contraponga a la de la Policía no siempre constituye un elemento que pueda utilizarse para negar o afirmar alguna de las versiones; menos aún cuando lo denunciado puede constituir una falta grave. Se recomendó al Ministro de Seguridad que abriera una investigación administrativa más exhaustiva, que posibilitara dilucidar la verdad real de los hechos y sentar las responsabilidades que correspondieran.¹⁸⁵

Asimismo, durante el año pasado fueron recibidas varias quejas de parte de personas travestis que laboran en la capital y en las ciudades de Heredia, Alajuela y Cartago, en contra de la Policía (Exps. N° 16791-22-2004, 16804-22-2004, 17351-22-2004). Tras la debida investigación y luego de analizada la forma como la Policía abordó la situación denunciada, sin que se comprobaran los abusos concretos, se le recomendó al Ministro de Seguridad Pública que girara instrucciones a la Escuela Nacional de Policía para que identifiquen las necesidades formativas del personal policial, en todos los grados y regiones, en materia de no-discriminación, y, conforme a esto, ejecuten actividades de capacitación, orientadas a garantizar: la comprensión teórica y práctica de las atribuciones y deberes de la policía y el respeto real de los derechos de todas las personas sin realizar ningún tipo de discriminación, basada en la edad, el sexo, la nacionalidad, la orientación sexual, la opción laboral, la situación socioeconómica, la apariencia personal, la condición de discapacidad física o psicológica, o en cualquier otra condición contraria a la dignidad de las personas¹⁸⁶.

c. Regulación y control policial del comercio informal

Se recibió, de parte de varias organizaciones de comerciantes informales una queja por las presuntas actuaciones irregulares de la Policía Municipal de San José en el control de las ventas estacionarias en las denominadas “zonas de tregua” (Exp. N° 16090-22-2003). Sin embargo, contrario a lo alegado por los quejosos, de la amplia documentación aportada por los mismos se extrajo que, efectivamente, la Policía Municipal había realizado varias inspecciones, con base en

¹⁸⁴ Informe Final con Recomendaciones, Oficio N° 08810-2004-DHR: 16/09/2004.

¹⁸⁵ Informe Final con Recomendaciones, Oficio N° 02714-2004-DHR: 18/03/2004.

¹⁸⁶ Debido a que la actuación de las autoridades policiales es un motivo de queja constante por parte de las personas travestis, en el Informe de este caso se realizó un análisis introductorio sobre la dinámica del trabajo sexual desde el punto de vista de los derechos humanos, en el que se sugirieron algunas medidas tendientes a regularizar legalmente dicha actividad. Las mismas, pueden consultarse en el apartado titulado: “Discriminaciones por la Orientación Sexual de las Personas”, de este Informe Anual.

las cuales se levantó un listado (censo) de las personas que se encontraban laborando en las zonas de tregua, el cual fue puesto en conocimiento de la Asociación Costarricense de Vendedores Ambulantes (ACOVA), para que realizaran las observaciones correspondientes. En la coyuntura en la que se dio esta queja, la importancia de los Convenios de Tregua estuvo en que, si bien la Municipalidad de San José tenía la facultad para suscribirlos, comprometiendo temporalmente el uso de las vías públicas en favor de dotar de una alternativa laboral informal a las personas que encontraban en este tipo de comercio una fuente de ingresos económicos, la Municipalidad también se había comprometido a negociar con los vendedores otra ubicación cuando tuviere que dejar sin efecto los Convenios por situaciones de tipo legal o de interés público.¹⁸⁷

d. Desalojos policiales

El desalojo que efectuó la Policía de Seguridad Pública de las fincas conocidas como “El Bambusal”, el 10 de julio del 2003, se ejecutó en cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Penal de Sarapiquí. La orden contempló la puesta en posesión de la empresa Standard Fruit Company de dichas fincas, por lo que ésta procedió a limpiar el terreno que había sido ocupado. Además, en la orden no constó que el Juzgado le solicitara a la Policía que la notificara, siendo que el Juzgado se la comunicó a la Policía el 2 de julio del 2003 para que procediera a ejecutarla; de manera que cualquier irregularidad en la notificación de la orden tenía que ser reclamada ante el Juzgado emisor y no ante la Policía.

Simultáneamente al proceso penal, las personas demandadas sostienen un reclamo judicial en el Juzgado Agrario de la Zona Atlántica para que se les otorgue la posesión de dichas fincas (Exp. N° 02-160218-0507-AG). El dilema judicial en medio del cual han estado las personas que fueron desalojadas, es un dilema entre lo penal y lo agrario o, en otras palabras, en ser acusadas ante un juzgado como usurpadoras mientras en otro juzgado reclaman su condición de poseedoras, lo que las motivó a que en abril del 2004, ocuparan nuevamente la finca y que fuesen desalojadas.

Sobre este último punto, diferentes organizaciones civiles han instado a la Defensoría para que intervenga en la resolución de la situación pero sólo los Tribunales de Justicia tienen competencia legal para hacerlo. Sin embargo, reiteradas oportunidades, la Defensoría ha intermediado en la situación en procura de la menor afectación de los derechos e intereses en cuestión, en el marco del Estado Democrático de Derecho y de las competencias que le han sido definidas a la institución¹⁸⁸.

Un caso similar al anterior fue denunciado por una habitante de Escazú, quien manifestó que la Policía había desalojado ilegalmente a unas personas que habitaban en una propiedad que reclamaba como suya, aunque no aparecía registrada a su nombre. La investigación permitió determinar que el desalojo se efectuó debido a que la solicitud fue presentada a las autoridades policiales por una persona investida de legitimación, de manera que la Policía estaba obligada a darle el trámite respectivo¹⁸⁹.

e. Arbitrariedades atribuidas a la Policía de Tránsito

¹⁸⁷ Informe Final con Recomendaciones, Oficio N° 10493-2004-DHR: 05/11/2004.

¹⁸⁸ Un detallado recuento de las acciones emprendidas por la Defensoría, desde el 14 de julio del 2003, puede ser consultado en el Informe Final del expediente N° 15292-22-2003, oficio N° 11605-2004-DHR, del 29 de noviembre del 2004.

¹⁸⁹ Informe Final, oficio N° 03878-2005-DHR: 25/04/2005.

En relación con el funcionamiento de la Policía de Tránsito, la Defensoría de los Habitantes ha recibido denuncias en relación con el maltrato a los conductores por parte de los Inspectores de Tránsito. Esta institución ha insistido ante la Dirección General de la Policía de Tránsito, la necesidad de recordar de forma periódica a los oficiales de este cuerpo policial, que el contacto con los conductores debe ser respetuoso y cortés y que al momento de la realización de operativos, es su deber informar a los usuarios de las carreteras del país los motivos de la medida, habida cuenta de los inconvenientes que estas situaciones provocan en los conductores. Finalmente, cabe destacar la dificultad en cuanto a la investigación de denuncias por malos tratos y abuso de autoridad hacia los y las conductoras por parte de la Policía de Tránsito, en el tanto, por la dinámica en que estas situaciones se presentan, estos hechos son de difícil constatación, por lo que es necesario el fortalecimiento de los órganos internos encargados de su investigación, en procura de mayor eficiencia y eficacia, así como de una adecuada y permanente capacitación a los funcionarios.

f. **Violaciones a los derechos laborales de la Policía**

En diferentes ocasiones las condiciones infraestructurales y sanitarias precarias que prevalecen en las instalaciones policiales han sido motivo de denuncia ante esta Defensoría. A estas quejas se suman las presentadas por las jornadas extenuantes, el autoritarismo en las relaciones laborales, la denegación de vacaciones, licencias y de otros incentivos, las irregularidades en la asignación y la distribución de raciones alimenticias, de avituallamiento, de artículos y equipo de oficina, el mal estado de los vehículos policiales, entre otros aspectos.

En lo que se refiere al estado infraestructural de los Comandos de la Frontera Norte y de los Puestos de Control Policial denominados "de avanzada" y los situados en las carreteras nacionales en sus jurisdicciones, mediante una investigación de oficio se constató que estos requieren de acciones urgentes para brindarles el debido mantenimiento, reparación o reconstruirlos (Exp. N° 16018-22-2002-IO)¹⁹⁰.

Valga señalar que aunque la información fue recopilada en octubre del 2003 y aún cuando los jefes policiales procedieron a remitir los informes correspondientes, fue hasta principios del 2005 que la Dirección General de la Fuerza Pública -después de varias notificaciones y de gestiones informales-, envió copia de los comprobantes de suministros mensuales de alimentación, de avituallamiento, de equipo y artículos de oficina, de implementos de cocina y sobre el mantenimiento de los vehículos, sin realizar ninguna explicación sobre el contenido de los documentos ni referirse a las disconformidades del personal.

Tales condiciones laborales ameritan la implementación de medidas y controles administrativos, ágiles y corroborables; para tal efecto, el artículo 47 de la Ley General de Policía otorga al Ministro de Seguridad Pública la atribución de tomar las medidas necesarias para asegurar el buen funcionamiento de todas las dependencias encargadas de la seguridad pública. La Defensoría considera que el aseguramiento de condiciones laborales dignas no sólo es un deber derivado de la relación de trabajo, sino que constituye un elemento fundamental para la dignificación de la prestación del servicio policial y del mejoramiento de la relación con las y los habitantes.

¹⁹⁰ Específicamente sobre el estado de las relaciones laborales que imperaban en el Comando La Cruz, fue atendida una queja confidencial. La situación ameritó que el Departamento de Psicología realizara un estudio del clima laboral, cuyas conclusiones generaron acciones para atender el conflicto. (Exp. N° 16927-22-2004-QJ).

Por otra parte, las quejas en las que el personal policial alega ser víctima de algún tipo de persecución laboral por parte de algún jefe inmediato, se han incrementado notablemente. Actualmente se encuentran en etapa de investigación, quejas provenientes del personal destacado en las Delegaciones de Palmares (Exp. N° 17067-22-2004), Pérez Zeledón (N° 17259-22-2004), Grecia (N° 17585-22-2004), Guadalupe (N° 18081-22-2004) y en el llamado "Charly Delta", en San José, antigua Quinta Comisaría (N° 18820-22-2005).

En el Informe Anual del período anterior se informó sobre la investigación de una queja presentada por un policía destacado en la Delegación de Grecia, quien manifestó que estaba siendo sujeto de persecución por parte de su jefe inmediato (Exp. N° 16409-22-2004). Tras la investigación se determinó que los actos del Jefe constituían un incumplimiento de los principios y deberes éticos que deben acatar los servidores policiales (Reglamento de Ética de los Miembros de las Fuerzas de Policía, Art. 3, incs. 1 y 2). Estos actos se sumaron a dos reportes por faltas sobre las que no constó ningún tipo de gestión en la Delegación para conocer los motivos ni para resolverlas comprensivamente en el ámbito local. A criterio de la Defensoría, tales actos constituyen una forma de acoso laboral de tipo psicológico y moral -conocido en los países anglosajones como: "mobbing"-, pues se ejercieron sistemática y recurrentemente, durante un tiempo prolongado, perturbaron el ejercicio de las labores del funcionario, lo desmotivaron y lo atormentaron inclusive con el despido; consecuentemente, se recomendó al Ministro que abriera una investigación exhaustiva, tendente a erradicar este tipo de prácticas violatorias de derechos, mediante la cual se sienten las responsabilidades que correspondan.

La queja dio ocasión para hacer referencia al modelo disciplinario que utiliza el Ministerio de Seguridad Pública, el cual se caracteriza por ser estrictamente de índole sancionatorio. Ciertamente la potestad disciplinaria de la administración tiene como fundamento la necesidad de garantizar la eficiencia del servicio público y se ejerce apegada al principio de legalidad, pero tomando en consideración que el interés último es precisamente el de garantizar la eficiente prestación del servicio público, para la resolución de algunas faltas laborales podría recurrirse a una instancia de conciliación de modo que se armonicen los intereses en juego.¹⁹¹

Así también, las quejas de la Policía Penitenciaria por el estado de las condiciones laborales que prevalecen en los centros de trabajo resultan reiterativas no sólo por su periodicidad, sino también porque se refieren a las mismas situaciones. Lamentablemente, la respuesta del Ministerio de Justicia, a través de la Dirección General de Adaptación Social o del Departamento de Policía Penitenciaria, es igualmente reiterativa al sujetar su abordaje a la ejecución de un Plan General de Infraestructura Penitenciaria.

Ejemplo de lo anterior es la situación denunciada en los centros penitenciarios de Pérez Zeledón, Puntarenas y La Marina de San Carlos; pese a que se conocen algunas mejoras en los dormitorios de los centros penitenciarios La Reforma, el de San Rafael, el de los Adultos Mayores y el de Limón, aún se reciben quejas por la insuficiencia de las medidas adoptadas o porque no se ha observado del todo soluciones efectivas.

Debido a lo anterior, se ha optado por notificar las quejas por su evidente contenido laboral al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Salud, para que ejecuten las acciones que correspondan. Tal es el caso de tres quejas que se están investigando, provenientes de La Reforma (Exp. N° 17555-22-2004-QJ), Cartago (Exp. N° 17929-22-2004-QJ) y Liberia (Cons. N° 24952-2004).

g. Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada

¹⁹¹ Informe Final con Recomendaciones, oficio N° 03990-2005-DHR: 26/04/2005.

Dado que en octubre del 2004 venció el plazo para que todas las empresas de seguridad privada cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados y que el Diario Extra, en sus ediciones del 10 y el 24 de enero del 2005, informó que existían algunas denuncias en contra de la Dirección de Servicios de Seguridad Privada, se solicitó al Ministro de Seguridad Pública un informe sobre la atención brindada a las presuntas denuncias y sobre las gestiones realizadas para ejercer las potestades regulatorias que le otorga la ley (Consulta N° 02344-2005).

Al respecto, el Ministro de Seguridad Pública informó que desde el 2004 la Dirección en cuestión estaba realizando operativos de control y supervisión; que los funcionarios involucrados en las denuncias ya no trabajaban en esa Dirección y que el mal uso del membrete del Ministerio por parte de algunas empresas había sido corregida (Oficio N° 772-2005 DM del 10 de marzo del 2005). Dada la importancia de controlar y regular la proliferación de empresas de seguridad privada, la Defensoría dará seguimiento al proceso para garantizar que cumpla lo estipulado en la respectiva ley.

9. Las nuevas medidas de seguridad en contra del terrorismo: seguridad vs. libertad

En el Informe Anual correspondiente al período 2003-2004 se informó que mediante la Resolución 1373 (2001) el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas había obligado a los Estados miembros a adoptar medidas de prevención y represión de los actos de terrorismo.

En acatamiento de lo ordenado, Costa Rica procedió a enviar varios informes de cumplimiento; el último fue presentado el 31 de agosto del 2004 al Comité Contra el Terrorismo (CCT). En el informe se observa que ante la presión para que se adopten algunas medidas de seguridad contra el terrorismo, Costa Rica sostiene con firmeza el respeto de los derechos estipulados en la Constitución Política, de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales en esa materia y de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico interno.

A pesar de lo anterior, cuando se hace referencia a algunas de las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo, específicamente por la Dirección de Inteligencia y Seguridad, se informa lo siguiente:

“Para la detección, investigación y análisis del fenómeno, se da seguimiento a las más mínimas manifestaciones subversivas, investigándose tanto a sujetos nacionales como a los sujetos de nacionalidades donde se tienen manifestaciones terroristas, a la vez que se lleven a cabo controles migratorios de tales sujetos”. (S/2004/726, pág. 33. El resaltado no corresponde al original).

“(D)esde la creación del Foro Sao Paulo (organización de pensamiento marxista cuyo objetivo principal es exaltar el sentimiento denominado ‘antiimperialismo’ en Latinoamérica) han surgido en las universidades estatales grupos estudiantiles que pregonan ese sentimiento, los cuales están siendo reclutados y merecen su seguimiento y control con la finalidad de evitar que adopten ideas subversivas” (S/2004/726, pág. 38. El resaltado no corresponde al original).

Sin una definición clara de lo que se entiende por manifestaciones o ideas subversivas, con actuaciones policiales como las informadas se estaría incurriendo en una violación de la privacidad de las personas (art. 23 constitucional), de libertad de reunión para discutir asuntos políticos (art. 26 constitucional), de la libertad de expresión y opinión (art. 28 constitucional); además, se estarían violentando los derechos de las personas extranjeras al investigarlas

arbitrariamente por el solo hecho de provenir de un país afectado por el terrorismo (art. 19 constitucional); sin mencionar sobre la protección que se reconoce a estos derechos en los instrumentos internacionales de derechos humanos¹⁹².

Lo anterior se agrava con el hecho de que ni siquiera las Naciones Unidas han emitido una definición de lo que se entiende por "Terrorismo", pues desde el 2002 la Sexta Comisión de la Asamblea General está examinando un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, el cual, en caso de que sea aprobado, incluiría una definición de terrorismo.

Valga señalar que, de acuerdo con el Informe Nacional (S/2004/726), elaborado en cumplimiento de lo ordenado por el Comité Contra el Terrorismo, en el presente periodo, se han ejecutado dos acciones importantes: la constitución de una Comisión Interinstitucional sobre Terrorismo (CISTE), como instancia de divulgación interna de información sobre los esfuerzos internacionales relacionados con la seguridad y el combate contra el terrorismo y la presentación del proyecto de "Ley de Combate al Terrorismo", correspondiente al expediente N° 15.546, el cual se encuentra en la actualidad en etapa de estudio e informe en la Comisión Especial de Narcotráfico de la Asamblea Legislativa.

Entre los aspectos cuestionables que presenta dicho proyecto de ley está el hecho de que se redefine el delito de Asociación ilícita, en el siguiente sentido:

"Artículo 16.- Asociación ilícita.

Será sancionado con prisión de tres a diez años, quien forme parte de una organización de dos o más personas, dedicada a cometer delitos que pongan en peligro el orden constitucional, la paz social, la economía nacional y la tranquilidad pública.

La pena será de seis a quince años de prisión, si la organización se dedica al secuestro extorsivo o actos de terrorismo, incluyendo el reclutamiento de personas o la recolección de fondos con el fin de cometer actos terroristas o, en todo caso, los actos delictivos descritos en esta Ley". (El resaltado no corresponde al original).

De aprobarse el proyecto de ley tal y como está, se lesionaría gravemente el derecho de expresión colectiva (derecho a la protesta pacífica) como mecanismo de manifestación del malestar de la sociedad civil organizada ante las acciones, las omisiones o las políticas gubernamentales en asuntos de interés de determinados grupos poblacionales o de interés nacional, pues algunas acciones de presión civil, al considerarlas "subversivas", esto es atentadoras contra el orden constitucional y la economía nacional, alteradoras de la paz social y de la tranquilidad pública, podrían ser penalizadas.

Lo correcto sería penalizar las organizaciones que cometan actos terroristas; pero por razones desconocidas, se utiliza un lenguaje ambiguo y abierto en el tipo penal referido a delitos que afectan los bienes tutelados del orden constitucional, la paz social, la economía nacional y la tranquilidad pública, que en caso de no encontrarse taxativamente definidos previamente, se

¹⁹² En este sentido, el artículo 2, en su párrafo segundo de la Declaración Universal de Derechos Humanos se estipula que "no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio cuya jurisdicción dependa de una persona", de manera que el hecho de investigar a las personas sólo por provenir de países afectados por actos terroristas, se les estaría discriminando con base en una estigmatización prejuiciosa.

constituiría en un medio de penalización de algunas formas tradicionales de manifestación del disenso popular y, por ende, violatorias del derecho humano a la libertad de expresión.

D. DIRECCIÓN DE CALIDAD DE VIDA

En el último año, en la Dirección de Calidad de Vida¹⁹³, se ha atendido denuncias de los habitantes especialmente referidas a los siguientes temas: en el área de medio ambiente que representa el 62.95% de los expedientes tramitados, por contaminación atmosférica, en el campo de la salud pública --con un 26% del total de casos de la dirección--, por el deterioro en el suministro de medicamentos y la negación o tardanza en la prestación de los servicios de salud y en el tema de vivienda --con un 11%--. En este último caso, se pudo observar el esfuerzo hecho por el gobierno para mejorar la calidad de las viviendas de interés social así como el sitio en donde éstas se construyen, ya que el número de denuncias descendió considerablemente.

En cuanto a los otros dos grandes temas que conoce la Dirección, los números de atención de casos es similar a otros años, con un leve aumento en el tema del derecho de acceso a los servicios de salud.

1. Derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado

El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado está consagrado en el artículo 50 de la Constitución Política. Sobre este derecho, la Defensoría ha recibido múltiples denuncias de habitantes donde indican la violación de éste por parte de las instituciones públicas. Debido a lo anterior, acuden a la institución con el fin de tener una solución efectiva a su problema.

Es necesario indicar, que la afectación al ambiente incide, directamente, en la salud de los habitantes y no sólo en el medio que los rodea, por lo que la acción de la Defensoría resulta de mayor valor. Ambos temas están ligados y no se puede analizar un caso sin tener presente estos dos grandes ejes como lo son: medio ambiente y salud.

En el apartado sobre la intervención de la Defensoría en la protección de los sistemas de humedales y costeros, se hará referencia al caso del Refugio de la Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, el caso de la laguna Bonilla en Puntarenas y los problemas presentados con los planes reguladores costeros en el caso de Playa Arco en Osa, la cual forma parte del área de amortiguamiento del Parque Nacional Marino Ballena.

Luego, se conocerá sobre la gestión de la Defensoría en la protección del recurso hídrico, con los casos de la regulación y protección de las fuentes subterráneas de agua en el Plan Regulador de Alajuela, la insuficiencia de obras de alcantarillado pluvial y sanitario en la zona industrial de Heredia, el agua no apta para el consumo humano de Coyolar de Acapulco de Miramar en Montes de Oro, operación contaminación con asbesto en Santa Cruz de Guanacaste y en caso de Monteverde por problemas con concesiones de agua para riego.

¹⁹³ A esta Dirección le corresponde estudiar los temas que tienen que ver con el acceso a las condiciones básicas para los habitantes orientados a una eficiente y real calidad de vida. Estos derechos básicos se ven reflejados en la accesibilidad a la salud y los servicios que brinda el Estado en esta materia, al derecho a una vivienda digna y a la protección del medio ambiente.

También se hablará sobre la gestión de la institución en la protección de vida silvestre, con el caso especial de la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra los permisos y la práctica de la cacería deportiva de fauna silvestre, los cuales pueden estar dañando la biodiversidad por desequilibrio ecológico que genera esta práctica. Asimismo, se referirá al caso de la pesca ilegal en la Isla del Caño.

Finalmente, el presente informe tratará la problemática que se continúa presentando con los desechos sólidos y peligrosos, tomando como referencia los casos del botadero de basura de Atenas, el método de incineración como una opción para el tratamiento de los desechos bioinfecciosos provenientes, principalmente, de los centros hospitalarios y, por último, el tema especial de cómo debe tratarse los desechos y la opción del reciclaje como una respuesta viable y necesaria a la basura.

- a. Intervención de la Defensoría de los Habitantes en la protección de los sistemas de humedal y costeros.
- i. *Delegación de competencias de control y fiscalización y esquema de regulación y participación ciudadana en el Refugio o la Vida Silvestre Gandoca- Manzanillo.*

El Refugio de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo es un área de propiedad pública y privada localizada en el sector costero del litoral sur de la Provincia de Limón; fue declarada como tal en octubre de 1995, entre otros fines, para el manejo y la protección de la exuberante, rica y variada flora y fauna marina costera y ecosistemas de humedales. Para su administración cuenta con un Plan de Manejo y una zonificación que define las áreas de uso residencial, turístico, recreativo y de protección e incorpora regulaciones según las diferentes actividades y proyectos. En su administración interviene un Comité Zonal de integración y participación comunal, el cual funciona bajo la modalidad de comanejo.

No obstante, un grupo de ecologistas interpuso ante la Defensoría, una denuncia en la que cuestionaba los permisos emitidos en un terreno de propiedad privada ubicado en la costa dentro del refugio, actividades que según los denunciantes, afectaban el ecosistema boscoso de humedal existente.

Realizada la investigación, se logró comprobar que el Comité Zonal del refugio había emitido autorizaciones para cambio de uso turístico a residencial recreativo, corta y eliminación de árboles y vegetación, fraccionamiento del terreno, construcción de un camino de acceso con lastre y material impermeable y drenajes, por los indicios encontrados en el terreno, el cual se ubica contiguo a la zona marítimo terrestre y en zonas de protección de una quebrada. Las actividades realizadas implican la interrupción del régimen de intercambio de aguas que por ley están prohibidas en zonas que constituyen bosques anegadizos o de inundación propios de la categoría de humedales, protegidos incluso por convenios internacionales y la propia legislación interna.

En virtud de lo anterior, se solicitó al Área de Conservación Amistad Caribe del Ministerio del Ambiente y Energía emitir la orden de suspensión de actividades, la cual se giró, pero a condición del criterio de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, únicamente respecto a la obligación de presentar y aprobar el estudio de impacto ambiental, lo cual a criterio de esta Defensoría resultaba requisito previo y no posterior a las obras de impacto llevadas a cabo. Además dicho requerimiento no podía subsanar el impedimento legal de tala en zonas de protección, cambio de uso del suelo de bosques ni mucho menos dragados o drenajes de humedales.

La Defensoría presentó las acciones de defensa de revocatoria y apelación y logró, en primera instancia, que el Ministro del Ambiente y Energía anulara los permisos y mantuviera la medida de suspensión, no obstante, en forma totalmente contradictoria a los criterios técnicos de expertos que afirman la existencia del ecosistema boscoso anegadizo no contemplado como humedal en la zonificación de la zona protegida. Se revocó la resolución en aplicación extensiva de una opinión jurídica no vinculante rendida por la Procuraduría General de la República en ocasión de consulta del Ministerio Público respecto al estero de Puntarenas y según la cual la ausencia de una declaratoria oficial de protección implica el desconocimiento de las circunstancias fácticas demostradas sobre la existencia de un humedal y en consecuencia del régimen de protección y prohibiciones aplicables.

En el informe final rendido, se valoró el sistema de administración de comanejo ejercido por parte del comité zonal y, la forma de administración del área silvestre protegida; en tal sentido se consignó que la Defensoría no se opone a la existencia de una o varias instancias de participación comunal en el Refugio de Vida Silvestre, sin embargo, por razones de mera legalidad, no es admisible que el Comité Zonal asuma competencias que son asignadas al Ministerio del Ambiente y Energía. El comanejo y la participación no puede incluir la toma de decisiones finales que implican potestad de imperio tales como el otorgamiento de permisos de uso o cambio de uso, permisos de corta o aprovechamiento, ni de actividades que sólo el Estado puede conferir.

La Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministro del Ambiente y Energía, entre otras acciones, revisar la zonificación y los términos del plan de manejo a efecto de inventariar e integrar los bosques anegadizos y terrenos con cobertura forestal de importancia que no fueron incluidos o calificados como tales en la actual zonificación y no permitir dragados ni obras que interrumpan los ciclos normales de agua continentales y marinas. Se consideró conveniente revisar las variables y estimaciones que justificaron la fijación de la densidad de población y áreas máximas de obras constructivas en la zona 1, tanto para la sub-zona residencial recreativa como la hotelera turística. Se sugiere además, estimar la conveniencia o necesidad de llevar a cabo un nuevo estudio de capacidad de carga conforme las actuales condiciones socio ambientales en el Refugio de Vida Silvestre. Mientras esta revisión no sea efectiva, se recomienda paralizar los permisos de corta y constructivos con fines turísticos.

ii. Afectación por rellenos y construcciones en zonas de influencia de los sistemas de humedal: el caso de laguna Bonilla

Manteniendo la línea de resoluciones y criterios de aplicación normativa en materia de protección de humedales, la Defensoría considera que la Ley Orgánica del Ambiente es clara en señalar una prohibición, no condicionado siquiera a consideraciones ambientales de impacto, de cualquier actividad, que pueda interrumpir los ciclos naturales en dichos ecosistemas. Complementariamente el artículo 103 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre sanciona con pena de prisión de uno a dos años, el drenaje de los humedales o lagos y señala la obligación del infractor a dejar las cosas en el estado en que se encontraban; igualmente se faculta al Ministerio del Ambiente y Energía a realizar los trabajos de rehabilitación a costa del infractor.

En la investigación asumida en el sector costero de Puntarenas, se constató que todos los rellenos y drenajes realizados en los terrenos ubicados en la zona inundable del humedal fueron llevados a cabo en evidente violación de las normas, se consideró que la Municipalidad de Puntarenas o Esparza, según su competencia jurisdiccional, se encontraban legalmente imposibilitadas para autorizar dichas obras así como cualquier tipo de construcción de viviendas, edificios u obras que implicaran la interrupción del intercambio y ciclo natural de aguas.

La Defensoría considera totalmente inadmisibles, que la misma Secretaría Técnica Nacional Ambiental del Ministerio del Ambiente y Energía, en desconocimiento e inobservancia de la normativa aplicable, eximiera la presentación del Formulario de Evaluación Ambiental Preliminar a uno de los proyectos de urbanización por el simple hecho de que no superaba más de los diez mil metros cuadrados, criterio de exclusión o excepción según el reglamento entonces vigente que no podía aplicarse en esta situación como la presente por la existencia del humedal; por el contrario dicha instancia debió manifestarse opuesta a la construcción del proyecto por razones de mera legalidad. Se evidencia una vez más la falta de coordinación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental con las Áreas de Conservación y demás instancias especializadas del Ministerio de Ambiente y Energía, así como la ausencia de rigurosidad en las inspecciones previas que resultan exigibles en tales casos por parte de esta última instancia.

En relación con el tema de humedales, la Defensoría ha reiterado la urgencia de que se lleven a cabo estudios puntuales en cada ecosistema, se ha insistido ante el Ministro del Ambiente y Energía, para que se fortalezca la capacidad técnica y de presupuesto de la Comisión Nacional de Humedales para poder realizar los estudios de tenencia de la tierra y levantamiento cartográfico de las zonas de humedales de mayor importancia, fragilidad o exposición como la Laguna Bonilla en Puntarenas, de tal manera que se pueda identificar con el amojonamiento básico o por cualquier otro medio idóneo la extensión de este ecosistema y se proceda con la elaboración de los planes de ordenamiento y manejo a efectos de regular y definir las actividades permisibles que puedan llevarse a cabo en forma armónica y sostenible además de aplicar con todo rigor el régimen de restricciones y prohibiciones.

iii. Planes reguladores costeros, incompatibilidades del uso residencial y turístico con la protección de la cobertura forestal : el caso de Playa Arco

La empresa privada denominada La Roca S.A. con el apoyo de la Municipalidad de Osa, promovieron la elaboración de las reformas al Plan Regulador Costero de Playa Ballena para la incorporación del sector de Playa Arco al que se pretende asignar un uso del suelo turístico y residencial recreativo.

Tanto Playa Arco como las zonas contiguas forman parte del área de amortiguamiento del Parque Nacional Marino Ballena decretado como tal para la protección de importantes especies de vida silvestre en peligro de extinción las cuales utilizan la parte marina y playas para reproducción y anidamiento. Según estudios técnicos elaborados por especialistas, la zona costera en su parte continental de playa Arco, está constituida por bosques primarios y secundarios inundados, y presentan características restrictivas y limitantes de suelos que le asignan un uso exclusivamente forestal para la protección del bosque y su regeneración natural. Asimismo, forman parte del área de amortiguamiento de importantes áreas silvestres protegidas como el Parque Marino Ballena.

Esta particularidad del espacio objeto de planeación, implica que las variables y la metodología a utilizar en el ordenamiento deben ser diferentes a los considerados en la elaboración de otros instrumentos de regulación de usos del suelo y manejo, como lo serían los planes reguladores urbanos. El estudio y la evaluación cuantitativa y cualitativa de las condiciones naturales y ecosistémicas de la base territorial objeto de regulación deviene fundamental. En efecto, el diagnóstico situacional debe comprender el uso actual y potencial del suelo, el estado de cobertura forestal, vegetal, topografía, las características o condiciones hidrogeológicas y otras variables ambientales de importancia.

De acuerdo con el informe final rendido por la Defensoría, la planificación del territorio y las modificaciones a la regulación existente según el caso, no puede justificarse únicamente en las necesidades o interés de desarrollo residencial turístico como lo hace ver el ayuntamiento municipal de Osa, pues existen otros intereses socio ambientales como la protección y conservación de los recursos naturales existentes que deben ser tutelados y garantizados por las municipalidades conforme la Ley Orgánica del Ambiente y el artículo 50 de la Constitución Política.

La Defensoría advierte que la Ley Forestal vigente limita el uso de los suelos con las características propias de los ecosistemas boscosos del área propuesta y señala claramente que no se permitirá cambiar el uso del suelo, ni establecer plantaciones forestales. De tal manera que, subsiste un impedimento de orden legal, que imposibilitaría la propuesta y aprobación de usos turísticos, habitacionales y demás desarrollos de infraestructura no compatibles con el uso ya existente.

Todo lo anterior conlleva a afirmar, que la propuesta de zonificación, en los términos reseñados, afectaría y pondría en mayor riesgo de supervivencia las especies de tortugas como la Lora del Pacífico y la Carey, que anidan en las playas de la zona costera del Parque Nacional Marino y las playas adyacentes como Playa Arco. Además, también se encuentran las ballenas jorobadas que arriban al sector marino de diciembre a marzo y de julio a octubre para aparearse y dar a luz sus crías, todas especies silvestres declaradas en peligro de extinción en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre-CITES-, contraviniendo además la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales y dejando sin efecto o sentido, la declaratoria del propio Parque Nacional Marino Ballena constituido para la protección de dichas especies.

Por otra parte, en lo que a refiere a la competencia e intervención institucional en el proceso de planificación, la Defensoría tiene claro que de conformidad con las normas dispuestas en la Ley de Planificación y la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, las municipalidades tienen a su cargo, como parte de sus competencias, la iniciativa en los procesos de formulación de los diversos instrumentos de planificación de sus territorios, sin embargo, no puede aceptarse la exclusión en el proceso de elaboración del Ministerio del Ambiente y Energía como ha sucedido en el presente caso, donde el ayuntamiento municipal incluso resta valor al estudio o diagnóstico biofísico y criterios de oposición del Ministerio al señalar que no es un documento oficial con carácter vinculante en cuanto a sus recomendaciones o conclusiones.

El Ministerio del Ambiente y Energía es el ente rector en materia ambiental, de tal manera que ante la existencia de bosque y demás condiciones naturales del sector, dicha instancia es la entidad competente en materia de manejo, uso y conservación de tal recurso. Es por ello que le corresponde a la Administración Forestal del Estado, entre otras funciones: *"m) Participar con los demás entes gubernamentales en la determinación de la capacidad de uso del suelo, de acuerdo con los estudios técnicos respectivos."* Lo anterior encuentra respaldo en un reciente dictamen de la Procuraduría General de la República que ha indicado que en los terrenos con bosques o de vocación forestal ubicados en la Zona Marítimo Terrestre, es el Ministerio del Ambiente y Energía y no las municipalidades el que tiene a su cargo la administración y consecuentemente, la obligación de elaborar cualquier instrumento de planificación y ordenamiento, sean estos planes reguladores costeros o planes de ordenamiento y manejo como lo establece la Ley Orgánica del Ambiente.

A criterio de la Defensoría, además de los fundamentos de legalidad ya reseñados que imposibilitarían el cambio de uso existente con la incorporación de usos de explotación turística y recreativa, la exclusión de la zona marítimo terrestre cubierta de bosque o de aquellos

terrenos deforestados de aptitud forestal que comprende la totalidad del sector costero de playa Arco, obliga al Ministerio del Ambiente y Energía a incorporarse o asumir la planificación del sector, ya sea ampliando los términos de la declaratoria del Parque Marino Ballena o elaborando un plan de ordenamiento y manejo en el que se posibilite y regule adecuadamente y, bajo condiciones muy rigurosas de sustentabilidad, los usos compatibles con el estado ambiental actual.

Se concluye finalmente, por los mismos motivos de legalidad expuestos por la Procuraduría General de la República, que la declaratoria de interés turístico dictada por el Instituto Costarricense de Turismo para el sector de Playa Arco deviene absolutamente nula al ser emitida por entidad no competente.

b. *Gestión de la Defensoría de los Habitantes en la protección del recurso hídrico*

i. *Insuficiencia de regulación y protección de fuentes subterráneas de agua en el Plan Regulador de Alajuela*

La Municipalidad de Alajuela promovió la elaboración del Plan Regulador para lo cual entre otros aspectos, integró al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento, a efecto de considerar la incorporación de las zonas de protección de fuentes superficiales y subterráneas de agua, lo anterior conforme con las recomendaciones que en tal sentido la Defensoría de los Habitantes había rendido con ocasión de otras investigaciones.

El Plan Regulador fue aprobado y publicado en el Diario la Gaceta N° 182 del 17 de setiembre del 2004, el cual define como zonas de protección los retiros consignados en la Ley Forestal vigente respecto de los cuerpos o fuentes superficiales de agua, estableciendo la posibilidad de ampliación previos estudios y criterios técnicos sobre el grado de riesgo por deslizamientos, inundaciones y otros eventos.

Dicho instrumento, si bien es cierto, comprende como zonas de protección absoluta un área de doscientos metros de los nacimientos y las zonas de flujo, no incluyó los sitios de captación o tomas surtidoras de agua potable que pudieran existir en fuentes de agua superficial o de pozos de extracción; para estos últimos se fijó un radio de protección de treinta metros. Igual omisión y ausencia de regulación se determinó respecto a las áreas de carga y recarga de acuíferos, para lo cual no se consideró o no se elaboraron los estudios técnicos científicos hidrogeológicos y de vulnerabilidad.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley de Planificación Urbana, los planes reguladores y reglamentos de desarrollo urbano tienen, entre otros objetivos, procurar el desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos, con lo cual se incorpora la variable de uso racional de los recursos naturales y sustentabilidad que se complementa con criterios y principios que han sido incorporados por normas posteriores tales como la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Biodiversidad.

En el caso particular de la zona objeto de regulación, reviste fundamental importancia la existencia de acuíferos para el suministro poblacional, no sólo de esa provincia sino además de otros sectores del Valle Central, los cuales se han visto expuestos a una serie de actividades de alto impacto como el desarrollo urbanístico por la contaminación de los sistemas de tanques sépticos autorizados y el impacto que genera la impermeabilización de los suelos.

La planificación del territorio debería realizarse en función de las condiciones y características hidrogeológicas de las cuencas hidrográficas y no como ha venido promoviéndose en la práctica,

según la división territorial administrativa municipal. No obstante, la Defensoría de los Habitantes ha insistido que los planes reguladores deben integrar y considerar al menos la identificación de las fuentes de agua tanto superficiales como subterráneas y aplicar un sistema de regulación de usos del suelo con miras a su protección y conservación.

La Defensoría de los Habitantes señaló que el Plan Regulador Urbano de Alajuela comprende dentro de la Zona de Corredores Turísticos, Comerciales y de Proyectos Especiales, Título XX, áreas o distritos ubicados en las partes altas muy cercanas o que forman parte de los acuíferos o acuitardos de Poás, Barva, Colima y Avalancha Ardiente (informe remitido por el SENARA) donde se permite proyectos multifamiliares y urbanizaciones que aunque de baja densidad y cobertura, serían construidos con el uso de tanques sépticos, sistema ampliamente cuestionado por la contaminación del acuífero en el caso de la Urbanización Linda Vista en Poás de Alajuela, lo cual motivara la Resolución de la Sala Constitucional de referencia.

En síntesis el Plan Regulador de Alajuela recientemente publicado, aún cuando confirma con alguna posibilidad de ampliación las zonas de protección de fuentes superficiales y en particular lo consignado por la Ley de Aguas en cuanto a la zona perimetral de los nacimientos o manantiales de consumo poblacional, no contempló las áreas de recarga de los acuíferos, dejando sin regulación los usos de sectores que eventualmente forman parte de la zona de riesgo y alta vulnerabilidad.

ii. Problemática por la insuficiencia de obras de alcantarillado pluvial y sanitario: el caso de la zona industrial de Heredia.

Un habitante presentó recurso de reconsideración en relación con el Informe Final emitido por la Defensoría de los Habitantes, el cual se refería a los problemas de inundaciones en su propiedad ubicada en el Parque Regional Industrial de Barreal de Heredia.

La Defensoría realizó múltiples gestiones con el fin de obtener mayor información, que las instancias competentes rindieran cuentas de lo actuado y que la Municipalidad de Heredia ejecutara el presupuesto destinado a la contratación de servicios profesionales para el diseño pluvial requerido.

Resultado de las gestiones anteriores fue la constatación de una mayor magnitud del problema denunciado inicialmente, la insuficiencia de las obras pluviales existentes en relación con el área tributaria y también falta de ellas en algunos tramos, la falta de limpieza del sistema pluvial y de caños y vías lo cual generaba obstrucciones y consecuentemente acentuaba el problema de inundaciones, la conexión de aguas pluviales de una empresa vecina a la red sanitaria existente, la generación de contaminación por parte de otras industrias dada la inadecuada disposición de desechos líquidos y sólidos, la falta de adjudicación de servicios profesionales para el diseño y la insuficiencia de las pequeñas obras de alcantarillado pluvial realizadas por la Municipalidad; así como los daños a predios, pérdidas materiales y amenaza a la integridad física de empleados de varias empresas ubicadas en el sector.

En consideración a lo constatado se acogió el recurso de reconsideración interpuesto y se procedió a modificar y ampliar las recomendaciones dirigidas en un primer momento a la Municipalidad de Heredia, el Área de Salud de Heredia y la Empresa de Servicios Públicos.

Con respecto a cada una de las recomendaciones la Municipalidad de Heredia ha informado a la Defensoría que el Alcalde Municipal giró instrucciones a la Dirección Operativa y Financiera del Municipio para que no se aprueben nuevas patentes o actividades en la zona Parque Regional Industrial de Barreal de Heredia. Asimismo se indicó que la Corporación procedió a la

contratación de los servicios profesionales para el diseño pluvial; misma que se encuentra en proceso de adjudicación. También que se presupuestaron treinta millones de colones para la adjudicación de cita e inicio de las obras requeridas para atender el problema, aprobación que se espera del Ente Contralor. Por último, se dispuso continuar con las labores de limpieza del alcantarillado pluvial hasta que se realicen las obras.

Por otra las irregularidades encontradas en la disposición de las aguas residuales por parte de la Empresa denunciada por el interesado desde el principio como generadora de contaminación.

iii. Agua no apta para el consumo humano en el poblado de Coyolar de Acapulco de Miramar-Montes de Oro

Un habitante se quejó de que los vecinos del Poblado de Coyolar de Acapulco de Miramar-Montes de Oro consumían agua que por las características que presentaba y los resultados de análisis de una muestra, se consideraba no apta para el consumo humano. Indicó que el ente operador del sistema de acueducto era la "Asociación Comité Pro-Acueductos de Coyolar".

La Defensoría indicó que, tal y como se desprendía de los informes del AyA y el Laboratorio Nacional de Aguas, el ente operador del sistema de acueducto del poblado de Coyolar había contravenido las normas que establecían la obligación de abastecimiento apto para el consumo humano. Asimismo, que el AyA estaba realizando gestiones para mejorar la calidad del agua en el lugar a través de la instalación de un equipo de cloración, medida que podía ser posible hasta el momento en que los administradores directos del sistema establecieran primero la acometida.

El AyA, con la instalación del equipo, estaría procediendo de acuerdo con lo recomendado por el Laboratorio de desinfectar en forma continua el agua antes de suministrarla a la población.

Se le recomendó a la asociación, operadora del sistema, que implementara la vigilancia sanitaria y que coordinara con el AyA la realización de una inspección sanitaria; asimismo, que se sometiera a Programa de Control de Calidad del Agua a través de la suscripción de convenio con el Laboratorio Nacional y bajo la modalidad de "tarifa convenio". También, que realizara las gestiones necesarias para que fuera posible instalar el equipo de cloración.

Al AyA se le recomendó que ejerciera su competencia de establecer directrices, asesorar y dar apoyo técnico a la Asociación Administradora del Acueducto de Coyolar. La Defensoría señaló a ambos entes lo resuelto por la Sala Constitucional en cuanto a la obligación de prestar un servicio de agua eficiente, con el fin de asegurar los derechos fundamentales de la salud y la vida de los usuarios.

Recientemente el AyA informó a la Defensoría, que la asociación ya construyó la caseta en la que se instalará el equipo de desinfección y el AyA cuenta con el equipo de cloración previsto para instalar; todavía queda pendiente la instalación eléctrica.

iv. Los acueductos rurales, insuficiencia de agua potable y operación contaminante con asbesto: el caso de Santa Cruz, Guanacaste

Un habitante indicó que más de la mitad de los acueductos rurales del Cantón de Santa Cruz no contaban con agua potable, tal y como lo había demostrado el "*Informe del Estudio de Potabilidad Hídrica del Cantón de Santa Cruz*", realizado en noviembre del 2002 por la Comisión de Sostenibilidad del Concejo Municipal de Santa Cruz y la Fundación Rescate Verde. Asimismo, señaló que en consideración a los resultados de ese informe, el Concejo Municipal solicitó la

intervención inmediata del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y del Ministerio de Salud, sin que lo actuado por dichos entes respondiera a lo requerido.

En el proceso de investigación la Defensoría no constató que el Estudio de Potabilidad fuera puesto en conocimiento del AyA ni del Ministerio de Salud. Tampoco que la Municipalidad de Santa Cruz pidiera cuentas al AyA sobre la calidad del agua suministrada para el consumo humano ni solicitara la intervención oportuna de ambos entes, una vez que conoció los resultados del estudio de cita, los cuales apuntaban contaminación del agua suministrada en buena parte de los acueductos rurales del cantón.

La Defensoría resaltó que para noviembre del 2002, fecha en que se publicó el informe, el AyA contaba con información técnica suficiente sobre la calidad del recurso suministrado por los acueductos rurales del cantón -desde enero del 2001 y hasta diciembre del 2002, e incluso desde años anteriores. No obstante la existencia de esa información, no se había consultado oportunamente.

Las tres omisiones señaladas, propiciaron las condiciones para que se divulgara información insuficiente sobre la calidad del agua y que no obedecía a la situación real de los acueductos en cuestión. Y lo más preocupante, fue la alarma que causó la noticia en la población usuaria del servicio ante la amenaza de un desmejoramiento inmediato de las condiciones de salud y la dificultad para prescindir, a la vez, de un recurso tan fundamental para la vida.

Con respecto a la calidad del agua suministrada realmente, la Defensoría constató que no era cierto que para noviembre del 2002 más de la mitad de los acueductos suministrara agua no apta para el consumo humano. Los análisis efectuados en el período comprendido entre el 01 de enero de 2003 y el 12 de noviembre de 2004, indicaron que en el cantón de Santa Cruz había un total de 51 acueductos administrados por comités o asociaciones, en 13 de los cuales se aplicaba cloración; de 13 acueductos clorados, 12 suministraban agua de calidad potable y uno suministraba agua no potable; de 38 acueductos no clorados, 31 abastecían agua potable, 6 agua no potable y uno no fue evaluado. Los acueductos abastecían a 23.904 personas, de las cuales 21.511 (90%) recibieron agua potable, 1.614 (6.8%) agua no potable y 779 (3.3%) fueron abastecidos por un sistema pendiente de evaluar.

La Defensoría resaltó lo fiable de los dictámenes de calidad del agua de los acueductos rurales en cuestión realizados por el AyA en tanto no se limitaron a un sólo análisis sino a los comprendidos en dos años, además de haber valorado el parámetro de coliformes fecales ausente en el Informe de Potabilidad.

Sobre la calidad del agua suministrada por el AyA en Nicoya, la Defensoría obtuvo información técnica que señalaba que las fibras de asbesto con que operaba el acueducto de ese lugar no eran nocivas para la salud ya que fue en razón de esta constatación, que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos no continuó tramitando la denuncia de varios vecinos, según los cuales las fibras representaban una amenaza para la calidad del agua que consumían. Además, con respecto a la provincia de Guanacaste, el AyA demostró que ocupaba el segundo lugar en el país en cuanto al suministro de una calidad de agua apta para el consumo humano.

La Defensoría recomendó al AyA y al Ministerio de Salud que realizaran las coordinaciones y tomaran las medidas necesarias para que solucionaran los problemas de contaminación de los pocos acueductos rurales del cantón de Santa Cruz, Guanacaste. Asimismo, recordó al Ministerio de Salud el deber de ejercer su competencia de controlar la calidad del agua que se suministra a la población. Por último, sugirió a la Fundación Rescate Verde que realizara las gestiones necesarias para lograr que los acueductos bajo administración de comités o

Asociaciones Administradoras, se sometieran al Programa de Control de la Calidad del Agua que lleva a cabo el Laboratorio Nacional de Aguas y a la Junta Directiva de AyA que fortaleciera la labor tan importante que realiza el Laboratorio Nacional de Aguas a través del destino de más recursos económicos.

v. Aguas para riego: el caso de Monteverde

La Defensoría conoció una denuncia interpuesta por un grupo de vecinos de Monteverde con el fin de que se investigara sobre dos concesiones de agua, adjudicadas en Cerro Plano, quebrada Máquina y quebrada Cuecha, ya que aparentemente se habían otorgado en forma irregular, atentando contra el recurso hídrico de la zona.

El desarrollo de nuevas actividades en una de las regiones con mayor riqueza natural del país con su característica de "bosque nuboso", como lo es Monteverde, si bien representa una oportunidad de crecimiento, su funcionamiento no puede estar al margen de la protección de los recursos naturales existentes en la zona.

Por lo tanto, para el desarrollo de las actividades de riego en la zona de Monteverde, debe existir certeza absoluta de que no se generará la más mínima afectación al medio ambiente circundante, garantizando la protección de las diferentes especies de flora y fauna; que la población vecina no se verá afectada por problemas de contaminación ambiental o carencia de agua para consumo humano, así como tampoco se generará afectación de la actividad turística de la zona.

Para evitar la contaminación de los recursos naturales nacionales, así como la afectación de la riqueza natural existente, la normativa vigente sobre la materia, exige el cumplimiento de una serie de medidas técnicas y legales, que deben hacerse presentes en todo proyecto.

Tal es el caso de la presentación y aprobación del estudio de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental del MINAE y la aprobación de la concesión o permisos respectivos. Expresamente es el artículo 61 de la Ley Orgánica del Ambiente, la normativa que señala la posibilidad de la autoridad competente, de dictar las medidas preventivas y correctivas necesarias cuando sucedan contingencias por contaminación ambiental y otras que no estén contempladas en la ley. En el presente caso, las autoridades dieron cumplimiento a la normativa.

Si bien es cierto uno de los argumentos en contra de las concesiones otorgadas ha sido la inexistencia de un estudio de impacto ambiental que determine la viabilidad ambiental o no del proyecto, de la documentación a la que tuvo acceso la Defensoría no se logró determinar la necesidad de contar con un estudio de impacto ambiental como requisito previo para el otorgamiento de las concesiones y desarrollo del proyecto de riego. Por lo tanto, es apropiada la aprobación del formulario de evaluación ambiental preliminar (FEAP) para el otorgamiento de la viabilidad ambiental.

La Defensoría de los Habitantes recomendó al Departamento de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía los siguientes aspectos:

- a) garantizar la realización de visitas periódicas para determinar el fiel cumplimiento de las condiciones aprobadas en las concesiones otorgadas;
- b) ejecutar las acciones sancionatorias en forma oportuna en caso de incumplimiento de la normativa;

- c) realizar inspección en la zona de Monteverde con el fin de detectar todas aquellas tomas de agua que existan en forma ilegal, realizando los procedimientos correspondientes para ponerlas a derecho, en caso de ser así posible y viable; y
- d) garantizar una efectiva coordinación entre las diferentes dependencias del Estado competentes en la atención de asuntos sometidos a su consideración.

c. Gestión de la Defensoría de los Habitantes en la protección de la vida silvestre

i. *Acción de inconstitucionalidad contra la permisividad y práctica de la cacería deportiva de fauna silvestre*

El Ministerio del Ambiente y Energía ha venido permitiendo anualmente, por decreto ejecutivo, la práctica de la cacería deportiva de animales silvestres mediante el empleo de perros de caza y armas de fuego. De acuerdo con el marco legal aplicable, dicha actividad --que define la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, define de esparcimiento-- es posible o se justifica en el tanto se procure estabilizar superpoblaciones que pongan en peligro otras especies y actividades económicas.

No obstante lo anterior, de conformidad con lo indicado por el Ministerio del Ambiente y Energía, no se han realizado estudios de dinámica de poblaciones que permitan establecer la existencia de poblaciones abundantes para permitir la actividad. En el estado actual, no existe garantía de que la cacería deportiva sea eficazmente controlada por las razones que los funcionarios del MINAE y el propio Ministro han señalado en cuanto a la insuficiencia de recursos humanos y materiales logísticos con que se cuenta, control que aunque se quisiera nunca podría ser llevado a cabo porque no existe ninguna directriz sobre cuál es la cantidad total de animales de una especie que se puede cazar, por eso, nunca se ha definido el número máximo de licencias a otorgar por zona y tipo de caza.

En razón de ello, la Defensoría impugnó¹⁹⁴ las normas del decreto ejecutivo que permite la cacería deportiva por resultar contraria a las siguientes disposiciones:

La Ley de Conservación de la Vida Silvestre que dispone como función primordial del Estado, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, conservar, proteger y velar por el buen manejo de la vida silvestre, dentro de la cual se incluye la fauna que declara de dominio público integrante del patrimonio nacional.

Para la Defensoría, conservar y proteger es mantener en su estado natural la vida silvestre y permitir, fomentar y procurar que cumpla con su ciclo normal, natural y biológico, lo cual se contrapone a la permisión de uso con resultado muerte. La vida silvestre se constituye tanto en un fin en sí mismo por su propia existencia y en un valor o bien de utilidad colectiva de las generaciones actuales y futuras interdependientes de la convivencia armónica con la naturaleza que lo rodea y de la cual forma parte, es decir, la vida silvestre mantiene un valor intrínseco que está en el disfrute de todas las especies de fauna como parte integrante del ambiente natural, del paisaje y de las bellezas escénicas que como tal consagra la Constitución Política en sus artículos 50 y 89.

La permisividad de caza deportiva contraviene la Ley de Biodiversidad N° 7788 del 27 de mayo de 1998, la cual es posterior a la Ley de Conservación de Vida Silvestre, en cuanto consigna expresa y claramente como parte de sus principios rectores el "*Respeto a la vida en todas sus*

¹⁹⁴ Admitido el 29 de octubre de 2004, bajo expediente número 04-007573-0007-CO

formas: Todos los seres vivos tienen derecho a la vida, independientemente del valor económico, actual o potencial. (...) El subrayado no pertenece al original.

La ausencia de estudios de poblaciones y datos de comportamiento de las especies, incumple además con lo dispuesto por los artículos 35 y 7 inciso e), de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, así como lo consignado en la Ley de Biodiversidad –artículo 11- en cuanto disponen el criterio preventivo, precautorio e indubio pro natura, el deber del Estado por el mantenimiento de los procesos ecológicos –artículo 49- y la necesaria fijación de criterios y normas técnico-científicas a que deben ajustarse las actividades humanas para el mantenimiento de los procesos ecológicos vitales.

Además, contraviene igualmente convenios internacionales suscritos por Costa Rica como: La Convención Internacional sobre el Tráfico y Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES); la Convención de la Flora, la Fauna y la Bellezas Escénicas Naturales de los países de América, el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central y la Convención de la Biodiversidad, ratificada por Costa Rica el 5 de febrero de 1995.

ii. Pesca ilegal: el caso de la Isla del Caño

Los ecosistemas marinos representan un gran potencial no sólo por los aportes a la producción de alimentos sino, desde una perspectiva ambiental, por el potencial asociado a la diversidad biológica. Por lo tanto, las instituciones estatales competentes en el manejo y conservación de la biodiversidad, deben implementar labores de gestión ambiental que no representen la disminución irresponsable de ninguna especie y la alteración de un ciclo ecológico.

Asimismo, la ley tiene como fin garantizar la explotación racional de los recursos marinos por lo que regula ampliamente las condiciones y requisitos en que se ejerce. Debido a la riqueza natural y económica que representan las costas y los mares nacionales, el Estado declaró de interés nacional el fomento y desarrollo de la industria pesquera. El artículo 6 de la Constitución Política establece como las aguas territoriales y en las aguas interiores donde se ejerce la soberanía absoluta y exclusiva, como en las aguas de los mares adyacentes en que se ejerce una jurisdicción especial, la finalidad del Estado es proteger, conservar y explotar sus recursos. Criterios que también se contemplan en la Ley N° 7291, "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar".

Corresponde al INCOPESCA la facultad de normar el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros para lograr mayores rendimientos económicos, la protección de las especies marinas y de la acuicultura. No obstante lo anterior, si se trata de zonas marinas ubicadas dentro de áreas silvestres protegidas, corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía la protección de la biodiversidad marina existente y de los recursos en general.¹⁹⁵ Es importante aclarar que dentro de la zona competencia del MINAE se contempla la prohibición de extraer cualquier recurso salvo que se cuente con el permiso respectivo, de conformidad con la Ley de Conservación de la Vida Silvestre. En este caso aplica lo indicado, ya que se trata de afectación de la biodiversidad marina ubicada tanto en el Parque Nacional Marino Ballena como en la Reserva Biológica Isla del Caño.

¹⁹⁵ Procuraduría General de la República. Consulta C-105-97

El "Protocolo de Actuación ante Incidentes de Aprovechamiento Ilegítimo de Recursos Marinos y Costeros"¹⁹⁶, fue fundamental en la atención del presente caso, donde la Fundación Corcovado así como del sector empresarial de la zona ante la presencia de embarcaciones practicando pesca ilegal tanto en Bahía Drake como en la Isla del Caño, manifestaron su preocupación por la puesta en riesgo de las especies marinas del lugar, la sostenibilidad de la actividad turística, así como la inseguridad en que se encuentran decenas de buzos que diariamente visitan los sitios de buceo alrededor de la isla, lo anterior considerando la presencia de pescadores y camaroneros con trasmallos y líneas largas que frecuentan la zona.

La coordinación lograda en la atención del presente caso por parte de las instancias competentes evidenció la importancia de dicho instrumento y de su efectividad en la atención de las denuncias relacionadas con la actividad pesquera ilegítima en la zona marina.

Durante la investigación se constató que en mayo del 2004, existió un grupo de embarcaciones pequeñas de pesca en Bahía Drake provenientes de Puntarenas, así como la aparición de un trasmallo aparentemente de origen extranjero muy cerca de la Isla del Caño. Ante tal situación, las autoridades del Servicio Nacional de Guardacostas, del Parque Nacional Corcovado y Reserva Biológica Isla del Caño y del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) de Golfito coordinaron las acciones correspondientes de forma inmediata para interponer las denuncias y contar con el apoyo necesario. Es importante indicar que al ser parte de áreas protegidas las zonas marinas donde se detectó pesca ilegal "Isla del Caño", se puso en peligro el desarrollo del turismo ecológico en la zona.

Considerando esta problemática, se integró una Comisión Interinstitucional (Servicio Nacional de Guardacostas, INCOPECA, Mar Viva y ACOSA) para realizar un trabajo conjunto para el control de la pesca ilegal en las Áreas Protegidas del Área de Conservación Osa, con apoyo de la Fundación Corcovado y algunos empresarios de la zona. Producto de dicha gestión, la situación denunciada ha sido controlada por el momento. No obstante ante la amenaza de que otras embarcaciones ingresen a la zona a realizar pesca ilegal, la Comisión además de la labor de control, trabaja en la elaboración de un plan de acción.

iii. Veda pesquera en el Golfo de Nicoya

La Defensoría de los Habitantes se ha pronunciado en varias oportunidades sobre los períodos de veda en el Golfo de Nicoya que año con año son establecidos por el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA).

De acuerdo con estudios técnicos y científicos obtenidos por INCOPECA, esta institución ha determinado establecer períodos de veda con el fin de proteger los picos de reproducción de las especies marinas en la zona del Golfo de Nicoya. Con fundamento en lo anterior se determinó la necesidad de decretar las vedas correspondientes durante el 2004, para salvaguardar la reproducción de la especie marina en ese sector del Pacífico.

Durante dichos períodos de veda, las instancias competentes en la materia trabajan en forma coordinada en atención a la protección y conservación de la biodiversidad marina. De ahí la

¹⁹⁶ Publicado en marzo del 2004, como un instrumento para garantizar la participación institucional adecuada ante situaciones de aprovechamiento ilegítimo de los recursos marinos y costeros tanto dentro como fuera de áreas protegidas.

importancia de la creación del "Protocolo de Actuación ante Incidentes de Aprovechamiento Ilegítimo de Recursos Marinos y Costeros", al que se hizo referencia en el acápite anterior.

Debe considerarse que con la aparición del fenómeno climático conocido como "El Niño", se ha originado variaciones en las condiciones atmosféricas, lo que ha producido una serie de cambios térmicos y de salinidad en las aguas de los océanos, alteraciones de las que no se ha visto excluida la zona del Océano Pacífico donde se ubica el Golfo de Nicoya. Por lo tanto, se debe comprender la necesidad de decretar vedas con el fin de proteger la especie marina, criterios que han sido manifestados por el Instituto Meteorológico Nacional; después de varios estudios e información recopilada por dicha instancia, se insiste en la necesidad de hacer entender a los pescadores, principalmente los artesanales, la necesidad de decretar vedas en estos tiempos.

Por lo tanto, la nueva investigación realizada por la Defensoría con ocasión de la veda realizada en el Golfo de Nicoya en el año 2004, permitió constatar que el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) y la Universidad Nacional han trabajado en la elaboración de estudios sobre el estado de los principales recursos pesqueros de la costa Pacífica del país y del Golfo de Nicoya. Dichas investigaciones han permitido tener un conocimiento más claro sobre la dinámica de sus poblaciones, estacionalidad, distribución, reciclo reproductivo y alimentario y los niveles de explotación.

Dicha información ha constituido la justificación técnica y científica para la definición de las vedas, así como el conocimiento de las características de los diferentes tipos de embarcaciones o flotas pesqueras, el tipo de pesca que éstas realizan, así como el tipo y tamaño de las artes de pesca utilizadas para la captura de las especies y su impacto en el ecosistema marino.

Al respecto, el INCOPECA elaboró un Plan Operativo para la veda establecida para los meses julio y agosto, octubre y noviembre de 2004 en el Golfo de Nicoya, incluyendo la realización de operativos de control y vigilancia conjuntamente con el Servicio Nacional de Guardacostas y la Fuerza Pública. Además, la Junta Directiva del INCOPECA remitió instrucciones a la Dirección Técnica para realizar un análisis en la "flota camaronera de orilla" sobre el deber de utilizar redes de dos pulgadas o determinar si existen razones técnicas para variarlo, el cual no ha sido finalizado.

La Defensoría giró recomendaciones al INCOPECA para garantizar todos los años la realización de vedas en el Golfo de Nicoya con el fin de lograr la reproducción de las especies marinas del lugar, así como la existencia de recursos pesqueros para el desarrollo de la pesca, actividad económica y social de importancia en la zona, las cuales deben estar respaldadas por estudios técnicos.

En relación con este tema, la Sala Constitucional declaró inconstitucional el capítulo de sanciones de la Ley de Pesca y Caza Marítimas de 1948, por lo que el Gobierno de Costa Rica tomó la iniciativa de preparar un nuevo proyecto de Ley de Pesca que fue presentado a la Asamblea Legislativa en noviembre de 1998. Dicho proyecto fue recientemente aprobado y contiene diferencias significativas con la legislación anterior al permitir al Estado mejorar los sistemas de ordenamiento de los recursos pesqueros marinos costarricenses.

El INCOPECA, como ente rector de la administración de estos recursos, hizo los mayores esfuerzos para que dicho proyecto se convirtiera en ley de la República, considerando que la imposibilidad de establecer sanciones fomentó, en forma acelerada, la pesca ilegal, sobre todo, de los recursos pesqueros costeros que ya de por sí estaban sometidos a una alta presión de pesca. Esta ley surge como un instrumento novedoso y moderno que pretende regular tanto la actividad comercial de la pesca así como su sostenibilidad. La Defensoría, ante el cambio de

realidad jurídica en esta materia, estará pendiente de su correcta aplicación para evitar posibles abusos a la actividad comercial y artesanal así como también respecto de la protección del recurso.

d. **Desechos sólidos y peligrosos**

i. *Problemática del botadero de basura de Atenas*

Un grupo de vecinos de la comunidad de Atenas solicitó la intervención de la Defensoría con el fin de que la Municipalidad de Atenas no instale un relleno sanitario en la localidad de Guácimo, en virtud de que, según alega, en esa propiedad se encuentran abundantes aguas subterráneas y se podría afectar el abastecimiento de agua a la comunidad de Balsas y otras circunvecinas. Además, de la cantidad problemas ambientales que se podrían generar a los vecinos, incluyendo una escuela.

Durante la investigación se logró constatar que en el cantón de Atenas existe un botadero de basura conocido como Boquerón, el cual se encuentra en condiciones antihigiénicas. Si bien es cierto ya existe orden sanitaria de cierre y la Sala Constitucional ha ordenado su cumplimiento, aún se encuentra funcionando en forma irregular.

La Municipalidad de Atenas se encuentra gestionando la construcción de un relleno sanitario para el cantón. Al respecto, solicitó a la Contraloría General de la República la autorización para contratar en forma directa la adquisición de un terreno para la ubicación del relleno. Sobre este asunto, la Contraloría archivó tal solicitud de autorización, fundamentándose en: la carencia de la evaluación ambiental positiva de la SETENA del estudio de impacto ambiental; en que el IFAM no ha emitido el aval técnico a la finca; a la carencia de los estudios topográficos para definir las condiciones geométricas del camino interno por parte de la Municipalidad de Atenas; y en que el IFAM todavía no ha aprobado el presupuesto necesario para la compra del terreno.

La Defensoría ha manifestado que una vez seleccionado el terreno donde se ubicará el nuevo relleno sanitario, deberá elaborarse un estudio de impacto ambiental que permita identificar y predecir los efectos que ejercerá la actividad sobre el ambiente, con el fin de determinar su aprobación o denegación, tal y como lo define el Reglamento sobre Procedimientos de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Al respecto, si bien es cierto la Municipalidad de Atenas ya presentó dicha evaluación ambiental a la SETENA, aún no se ha emitido un pronunciamiento al respecto, el cual es fundamental para su definición.

La SETENA deberá analizar con detalle cada una de las posibles implicaciones de la ubicación del relleno sanitario en la propiedad que ha sido definida, especialmente, considerando la posición crítica sobre las condiciones del terreno adoptada por algunas instancias tal como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), así como los antecedentes de oposición por parte de los vecinos del cantón de Atenas a la ubicación del relleno sanitario, considerando razones de índole técnica y jurídica.

La Sala Constitucional¹⁹⁷, ha señalado que ni la imposibilidad económica de construir un relleno sanitario que reúna las condiciones apropiadas, ni la expectativa de que el Gobierno Central le dé una solución general al problema, son argumentos válidos para que los entes obligados a construir y mantener los rellenos sanitarios (las municipalidades), dejen de cumplir sus obligaciones, especialmente cuando se toma en consideración que los gobiernos locales

¹⁹⁷ Voto N° 0915-94.

reiteradamente aparecen como los infractores de las normas de salud que rijen el manejo y disposición final de los desechos, lo cual se consideró necesario reiterar en el presente caso.

La Municipalidad de Atenas es directamente responsable del buen funcionamiento del botadero de basura ubicado en esta localidad, así como de la instalación de un "Relleno Sanitario" que cumpla con los requisitos técnicos y legales que exige la ley, garantizando una óptima ubicación y funcionamiento, de tal forma que no represente un riesgo de contaminación ambiental.

Considerando lo anterior y que la planificación rural y urbana de la localidad debe ser interpretada conjuntamente con el ordenamiento ambiental que tutela los recursos naturales y el ambiente en general, la Municipalidad de Atenas debe concretar, en forma inmediata, la solución a la problemática denunciada, valorando en primera instancia el riesgo que representa para la salud de la población vecina el actual botadero de basura de la ciudad, pues como se pudo constatar, el botadero municipal opera en condiciones antihigiénicas, con el riesgo de causarle múltiples problemas de salud a las personas.

Si bien es cierto debe hacerse notar el esfuerzo realizado por la Municipalidad de Atenas para contar con un adecuado relleno sanitario, que solucionaría la problemática generada por el actual botadero, debe indicarse que durante el proceso de investigación y luego de haberse solicitado información a las diferentes instancias competentes, se evidenció lo engorroso y lento de los trámites administrativos establecidos por la normativa nacional para el desarrollo de un proyecto en particular, situación que se suma como factor detonante del problema. Ya han transcurrido más de 5 años y este proyecto aún se encuentra en trámite sin tener certeza jurídica de cuando existirá una resolución final al respecto.

La Defensoría consideró oportuno recomendar a la SETENA el convocar la realización al menos de una audiencia pública en el cantón de Atenas con el fin de conocer el parecer de la comunidad sobre la ubicación del relleno sanitario en la propiedad, cumpliendo así con el principio de participación ciudadana y en el análisis del "Estudio de Impacto Ambiental" presentado por la Municipalidad de Atenas para la aprobación o no de la viabilidad ambiental del proyecto relleno sanitario, valorando temas fundamentales como el riesgo de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas que resulta de la multiplicación de la amenaza de contaminación por lixiviados que se genere; capacidad de amortiguamiento del terreno de posibles impactos ambientales; posible afectación a poblaciones cercanas entre otros. Así como la valoración de las medidas de mitigación que deben exigirse al ejecutor del proyecto.

Por su parte, a la Municipalidad de Atenas se le indicó que hasta tanto se cuente con un relleno sanitario, se debe implementar las medidas necesarias para un adecuado tratamiento de los desechos, considerando las condiciones antihigiénicas del actual botadero de basura. Se le recomendó que para la ejecución de proyectos tales como el relleno sanitario, debe existir total cumplimiento de los requisitos técnicos y legales que establece la normativa vigente.

ii. Reciclaje: una respuesta desde la educación y la sensibilización

La Defensoría de los Habitantes de la República recibió una denuncia en la cual se indicó que el Estado costarricense ha incumplido con la obligación constitucional de mantener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, al no emprender programas ágiles de reciclaje y evitar la contaminación masiva, en virtud de que el plástico es un material altamente contaminante. Asimismo, el estado actual de la generación, manejo y disposición final de los desechos sólidos en Costa Rica ha alcanzado niveles alarmantes y representa un grave riesgo para la población en general, en lo que toca a salud y calidad de vida.

Existen sociedades desarrolladas donde el público ha hecho del reciclaje una práctica diaria, a través de procesos donde materiales de desperdicio son recolectados y transformados en nuevos materiales que pueden ser utilizados o vendidos como nuevos productos o materia primas y Costa Rica debe incorporarse dentro de estos procesos.

Reciclar es un proceso simple que puede ayudar a resolver muchos de los problemas creados por la forma de vida moderna. Se pueden salvar grandes cantidades de recursos naturales no renovables y renovables cuando en los procesos de producción se utilizan materiales reciclados. Y en el aspecto financiero, se puede decir que el reciclaje es capaz de generar muchos empleos. Se necesita una gran fuerza laboral para recolectar los materiales aptos para el reciclaje y para su clasificación. Un buen proceso de reciclaje es capaz de generar ingresos.

Reciclar es rehacer o darle un nuevo uso a todo lo que antes era catalogado como desechable o basura. De esta forma se disminuye notablemente la cantidad de basura sin contaminar el ambiente. Además necesita menos de la utilización de recursos naturales no renovables o caros, como el petróleo y la madera y promueve la utilización de otro tipo de recursos como el algodón o la propia materia ya usada. Supone una inversión, en la mayoría de los casos, bastante menor que la utilización de materias vírgenes.

Recuperar los materiales reciclables disminuye la cantidad de residuos sólidos que se depositan en los sistemas de relleno sanitario, prolongando su vida útil. Al disminuir el volumen de los residuos sólidos destinados a los sistemas de relleno sanitario, los costos de recolección y disposición final son menores, lo cual vendría a mejorar la problemática existente en Costa Rica, considerando la operación irregular de varios de los rellenos sanitarios o botaderos existentes.

Si bien es cierto el reciclaje tiene beneficios obvios, también existen algunos obstáculos que hay que superar. Tal vez, el principal problema al que se enfrentan las personas cuando quieren generar un proceso de reciclaje, es la falta de educación de la sociedad en general sobre este aspecto. Las sociedades no entienden lo que le está pasando al planeta, especialmente en lo que se refiere a los recursos naturales. Por lo tanto, son importantes los esfuerzos que realicen las instancias, tanto públicas como privadas, para incentivar el impulso de estas prácticas amigables con el ambiente en materia de recolección de desechos, aminorando así la situación existente y mejorando la calidad de vida de la población.

Si bien es cierto en el país el ente rector en materia ambiental es el Ministerio del Ambiente y Energía, el análisis y el estudio del tema de "recuperación de desechos y reciclaje" debe ser analizado por todas aquellas instancias que de conformidad con sus competencias específicas pueden colaborar en los procesos de educación de la sociedad, así como definición y aplicación de medidas específicas dentro de la actividad cotidiana doméstica, industrial, comercial y otras.

De acuerdo con la información recopilada durante la investigación, se constató que el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio del Ambiente y Energía en muchos casos en forma conjunta con municipalidades, centros educativos y la empresa privada, desarrollan diferentes iniciativas para incorporar en la dinámica ambiental el tema de la adecuada recuperación y reciclaje de los desechos. Si bien es cierto todas ellas han generado resultados positivos, se nota la ausencia de un "política nacional" sobre el tema que establezca lineamientos generales y que oriente y defina los programas de trabajo de cada una de las instancias competentes. Es indispensable un trabajo interinstitucional para tratar con responsabilidad y efectividad el tema.

Por el momento manejarse, este asunto debe manejarse, en una primera etapa, a nivel de educación y concientización, tanto en la ciudadanía como en el sector productivo mediante

programas de educación y capacitación, acompañado de algún sistema de incentivos. Es importante diseñar un sistema de incentivos ambientales, considerando de forma prioritaria aquellos que favorezcan tecnologías más limpias aplicadas en este caso a la recuperación de desechos y reciclaje. En esta labor se requiere el trabajo coordinado entre el Gobierno y el sector privado tal y como se han desarrollado las iniciativas existentes. No obstante es necesario su fortalecimiento.

Si bien es cierto en el país existe abundante legislación en materia ambiental concretamente sobre el manejo de los desechos (Ley General de Salud, Reglamentos sobre manejo de basuras entre otros), el tema de "recuperación de desechos y reciclaje" no ha sido objeto de regulación. Es por lo tanto importante que las iniciativas legislativas al respecto empiecen a ser consideradas e implementadas en la sociedad costarricense, siempre partiendo de una primera etapa de educación ambiental e implementación de mecanismos ambientales flexibles y voluntarios.

La investigación realizada además permitió determinar que, actualmente, no existe dentro de la legislación nacional ninguna regulación que obligue a etiquetar los productos con la leyenda "después de su utilización debe ser depositado para su posterior reciclaje". Lo único que existen son normas de aplicación voluntarias tales como las normas ISO 14000 que promueven el eco etiquetado, pero se reitera son normas de aplicación voluntaria.

Analizado lo anterior, la Defensoría consideró necesario recomendar al Ministerio del Ambiente y Energía, como instancia rectora en la materia, gestionar la creación de una "Comisión para el tratamiento del tema de recuperación de desechos y reciclaje" que opere como ente de análisis y coordinación de cada una de las medidas implementadas tanto a nivel de creación normativa como de iniciativas administrativas, para impulsar en la sociedad costarricense un proceso de cambio de mentalidad, con el fin de lograr una sociedad y un sector productivo que recupere los desechos y que recicle y que se incorpore dentro de esa comisión, a los diferentes ministerios que ya desarrollan proyectos en materia de reciclaje en sus diferentes áreas de interés.

iii. Disposición de desechos infecciosos y peligrosos mediante la incineración: el caso del Hospital CIMA San José

En la Defensoría de los Habitantes, se presentó una denuncia por el riesgo que podría traer el funcionamiento del incinerador que pertenece al Hospital Cima San José, ubicado en Escazú. Esta institución procedió a la investigación del caso y pudo constatar que este aparato no se encontraba en funcionamiento, ya que la Municipalidad de Escazú lo había clausurado.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Salud solicitó una serie de requisitos para poner en marcha el incinerador del hospital, basados en la norma EPA USA, 40 CFR 60, ya que a nivel nacional, todavía no existe un reglamento sobre el funcionamiento de incineradores. Meses más tarde, se autorizó su funcionamiento, sin embargo, debido a cuestiones presupuestarias y de conveniencia, el hospital no está utilizando su incinerador –costos de operación sumamente altos— y los desechos hospitalarios están siendo recogidos por una empresa especializada.

Es necesario recalcar que en Costa Rica se presenta un grave problema con la disposición final de desechos hospitalarios, ya que los pocos rellenos sanitarios del país y la gran cantidad de botaderos de basura, reciben este tipo de desperdicio y no se les da ningún tratamiento especial, más el que establece la Caja Costarricense de Seguro Social –el autoclavado antes de ser llevados a los basureros--. De acuerdo con la organización Mundial para la Salud, la mejor manera de eliminar los desechos hospitalarios es por medio de la incineración, siempre y cuando se cumpla una serie de requisitos indispensables para no contaminar el ambiente.

Actualmente, el país no cuenta con una normativa específica para regular la operación de los incineradores, a pesar de que existe un borrador de reglamento desde hace más de dos años y también un acuerdo para publicarlo, sin embargo, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio ha impuesto una serie de trabas para su impresión en La Gaceta, lo que preocupa a la Defensoría, ya que la salud de los costarricenses se puede estar viendo afectada.

El borrador de decreto ejecutivo, denominado “Reglamento Técnico de Operación y Control de Emisiones para Incineradores”, dispone los requisitos mínimos para el funcionamiento de incineradores en el país, ya que actualmente se está utilizando normativa internacional para la regulación de esta actividad, como lo señala la Ley General de Salud. Dicho documento fue elaborado a partir de las normas internacionales reconocidas, específicamente, por la Environment Protection Agency (EPA) y otras disposiciones de igual importancia, utilizadas en la Unión Europea y otros países del mundo, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente.

La Defensoría de los Habitantes considera de gran importancia que este reglamento se apruebe y entre en vigencia, con el fin de que existan normas claras y unificadas sobre la operación de incineradores, para la eliminación efectiva de ciertos desechos hospitalarios, los cuales, actualmente, están siendo dispuestos inadecuadamente en botaderos y rellenos sanitarios que no cuentan con los requisitos mínimos para recibir este tipo de basura, con las consecuencias que esto implica para la salud de los costarricenses y el medio ambiente. Por lo anterior, se insta a las autoridades del Ministerio de Salud interponer sus buenos oficios para que la firma de este decreto ejecutivo sea una realidad, con el fin de velar por la salud y el medio ambiente de la población.

Finalmente, se estima necesario citar lo indicado en el manual de la Organización Mundial para la Salud “Safe Management of Wastes from Healthcare Activities”¹⁹⁸, en el cual se indica:

“El manejo de desechos hospitalarios, a la vez que implica problemas técnicos, está influenciado fuertemente por circunstancias culturales, sociales y económicas. Para su manejo es esencial un diseño apropiado de políticas de desechos, un marco jurídico y planear para la ejecución local de estos. El cambio será gradual y, a largo plazo, debe ser sostenible tanto técnica como financieramente.”

Los hospitales y otros centros de salud tienen un deber de cuidar el ambiente y la salud pública, además de una responsabilidad particular en relación con los desechos que generan. La reputación de estos establecimientos está en asegurar que no existan consecuencias adversas en la salud y el medio ambiente debido al manejo de los desechos, su tratamiento y disposición final. Realizando políticas de manejo de desechos hospitalarios, incluyendo los componentes de este manual, los establecimientos médicos y de investigación buscan beneficiar un ambiente sano y seguro para sus trabajadores y las comunidades.”

2. Derecho a una vivienda digna

a. La violación del derecho a una vivienda digna: el caso de la comunidad de Orosi

¹⁹⁸ Organización Mundial para la Salud. “Safe Management of Wastes from Healthcare Activities”, editado por A. Prüss, E. Giroult y P. Rushbrook, Ginebra, Suiza, 1999.

La Defensoría de los Habitantes investigó una denuncia de varios vecinos de Orosi, debido a los deslizamientos constantes en las partes altas de la comunidad y por lo tanto el inexplicable levantamiento del proyecto de vivienda Orokay, dispuesto para la reubicación de las familias de escasos recursos afectadas por los deslizamientos ocurridos.

Existen varios estudios y reportes técnicos de la zona de Orosi, los cuales son claros en referirse a la inestabilidad de la zona y la amenaza por inundación y deslizamiento. Asimismo existen antecedentes importantes de hace aproximadamente 10 años en la zona de la quebrada Los Tanques, donde se generó un deslizamiento que provocó una avalancha de lodo y troncos, que afectó todo a su paso, por lo que las poblaciones asentadas en las partes bajas se encuentran en condiciones de riesgo.

De acuerdo con la información suministrada por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en el "Estudio de Impacto ambiental" presentado a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) para el proyecto urbanístico "Orokay" en Orosi, no se especificó nada referente a problemas de inestabilidad, así como la posibilidad de desbordamiento de la quebrada Los Tanques; no se efectuó análisis de estudio hidrológico de la misma teniendo en cuenta que para 1993-1994 destruyó el puente principal y alteró parte de la microcuenca en su parte superior. No obstante lo anterior, la SETENA otorgó la viabilidad ambiental al proyecto.

Ante esta situación, la Defensoría recomendó a la SETENA que considerara la solicitud de un addendum a dicho estudio de impacto ambiental a la empresa que incorporara criterios geológicos sobre la inestabilidad y riesgos de deslizamiento existentes en la zona de Orosi, especialmente en la zona de la quebrada Los Tanques, considerando la nueva información técnica que existe al respecto elaborada por la Escuela Centroamericana de Geología de conformidad con la labor de control y seguimiento ambiental del proyecto a realizarse por la SETENA. Lo anterior de conformidad con el Reglamento sobre Procedimientos de la SETENA, así como con el nuevo Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto N° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG.MEIC, ya que puede ser fundamental para garantizar que el levantamiento del proyecto no significará en un futuro, un problema ambiental y social.

Por otra parte la Defensoría ha conocido gran número de denuncias referentes a afectaciones a la calidad de vida de los habitantes tales como el levantamiento de desarrollos habitacionales en áreas inundables, suelos de baja o nula permeabilidad, sujetos a deslizamientos, desprovistas de servicios públicos básicos o sobre mantos acuíferos o cercanos a áreas de recarga.

Si bien es cierto las familias de la zona de Orosi que se han visto afectadas tienen derecho a una vivienda, ésta debe ser una vivienda digna que garantice su seguridad. Es preocupante analizar como la sociedad costarricense tiene en ocasiones una memoria tan corta y pretende borrar con el tiempo situaciones tan serias y lamentables como las ocurridas años atrás en la zona de Orosi. Se hace entonces necesario que las instancias competentes asuman una actitud responsable teniendo claridad y certeza que para el desarrollo de todo nuevo proyecto debe existir total seguridad de no estar poniendo en situación de riesgo vidas humanas que después haya que lamentar. Se debe realizar un análisis detallado de los diferentes criterios técnicos existentes sobre la aptitud o no del terreno donde se está construyendo la urbanización Orokay, considerar su vocación urbana, así como la inexistencia de riesgo ante futuras inundaciones o deslizamientos de tierra.

De acuerdo con la información recopilada, el proyecto Orokey será destinado para ubicar a familias de la comunidad que se han visto afectadas por eventos naturales anteriores, a quienes se les otorgará un bono de vivienda. Sin embargo, no existe fundamento legal dentro del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, con el cual las municipalidades puedan justificar su ausencia, en forma absoluta, durante el proceso de levantamiento de un proyecto de vivienda. Por el contrario, de acuerdo con criterios de necesidad y conveniencia, la fiscalización por parte de la municipalidad es imperativa tomando en cuenta que la experiencia revela que los proyectos de interés social por lo común son de gran envergadura e impactan a las poblaciones circunvecinas así como la estabilidad de los terrenos que tienen de por sí una fuerte inclinación natural. Si el Estado no tutela adecuadamente esos derechos, la calidad de vida seguirá encontrando tropiezos y vacíos, pues los derechos inmediatos de las personas, aquellos que resultan fundamentales y básicos para la convivencia y la felicidad, continuarán siendo vulnerados.

Ante esta realidad debe indicarse que si bien es cierto la empresa responsable de construir el proyecto Orokey cuenta con los permisos requeridos que se refiere a la viabilidad del terreno o de la obra como tal, para adjudicar bonos de vivienda de interés social, considerando la importante inversión de fondos públicos que se hará así como la necesidad de garantizar la calidad de vida a los futuros beneficiarios.

Como ha reiterado la Defensoría en diferentes informes anuales, 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 asume una doble función: preventiva y de protección, es decir, no sólo 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 derechos fundamentales del individuo y en su calidad de vida, donde están en juego los derechos a la vida, a la salud, a la integridad física y al bienestar, valoraciones que deben realizarse en ocasión del proyecto habitacional Orokey en Paraíso de Cartago, comunidad que carece hoy de un Plan Regulador. Al respecto la Defensoría ha venido insistiendo sistemáticamente en la importancia de que las municipalidades no posterguen más la realización del plan regulador, solicitud también realizada al cantón de Paraíso¹⁹⁹.

En el presente caso, se notó falta de oportunidad y de un actuar en forma oficiosa por parte de la Municipalidad de Paraíso de Cartago en el ejercicio de sus competencias. Lo anterior por cuanto en un caso tan delicado como el presente, favoreció el otorgamiento del permiso de construcción solicitado por la empresa en cuestión a través de la figura administrativa del "silencio positivo".

Dicho lo anterior y si bien es cierto se constató el cumplimiento por parte del responsable de la urbanización de todos los requisitos requeridos para la entrega del permiso de construcción por parte de la municipalidad, se le recomendó a ese gobierno local analizar la conveniencia o no de dar inicio al "proceso de lesividad" de acuerdo con lo establecido en la Ley Reguladora de la

¹⁹⁹ De los 81 cantones, se cuenta con 15 planes reguladores totales y 27 parciales. El resto del país carece de este importante instrumento.

Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley General de la Administración Pública, en caso de ser considerada la existencia de un acto violatorio del ordenamiento jurídico.

3. Derecho a la Salud

a. La situación de los medicamentos en la Caja Costarricense de Seguro Social

i. Problemática de los medicamentos vencidos en el Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia

El tema de acceso a los tratamientos con medicamentos continúa siendo un tema recurrente. Resulta paradójico pues, que en un caso se desperdicien medicamentos vencidos y mucho dinero por no ser utilizados a tiempo y por otro lado, algunos pacientes no los reciben pues están agotados o son sustituidos por medicamentos genéricos, los cuales son rechazados por los pacientes por considerarlos de menor efectividad y sobre todo, por generar múltiples efectos secundarios.

Esta situación de vencimiento de medicamentos fue claramente constatada en el Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia donde se determinó que en ocasiones se reciben productos del Almacén General de la C.C.S.S., con fechas de vencimiento hasta de tres meses, los cuales deben ser aceptados por cuanto no queda otra alternativa para los funcionarios de dicho hospital, a pesar de que los proveedores deban cumplir -con estricto apego- las condiciones del cartel, dentro de las cuales se encuentran fechas de vencimiento. El no cumplir con dicho requerimiento técnico es causal de reclamo y devolución de la mercadería al proveedor, sin embargo, es poco o no nada lo que al respecto se hace.

Dentro de las fallas detectadas en este hospital y en general en el resto de la C.C.S.S., se encuentra la situación de que los centros de salud deben mantener un estricto conocimiento del consumo promedio mensual de sus productos y con base en ello, plantear sus necesidades anuales, situación que tampoco ocurre con regularidad.

En el mismo sentido se pronunció el informe No FOE-SA-0206 de la Contraloría General de la República con fecha 2 de junio de 2004 que en cuanto interesa señala que la existencia de mercancías ingresadas entre 1998 y el 2001 a las bodegas que contrata la C.C.S.S para el almacenamiento y manejo de productos, por un valor de ₡ 462.940.873,51, las cuales al 28 mayo del 2003 no comportaban ninguna salida desde su ingreso a esas bodegas. Es decir, la rotación de esos productos ha sido nula en un lapso de dos a cinco años, razón por la cual existen serias dudas de que esos productos lleguen a ser aprovechados total o parcialmente, en virtud de que podrían estar deteriorados, vencidos u obsoletos. Esto aunado a las significativas sumas que por concepto de almacenaje debe pagar la C.C.S.S. por ese inventario estancado. La cifra en cuestión representaba el 3,4% del monto total del inventario propiedad de la C.C.S.S. en custodia de la referida empresa -₡13.629.050.400,89- a la fecha indicada -28 de mayo del 2003-.

La Contraloría General de la República constató además la existencia en las bodegas de la Droguería del Departamento de Almacenamiento y Distribución (DALDI) una considerable cantidad de medicamentos por destruir por un total de ₡343 millones, por estar vencidos o deteriorados.

Los problemas que se presentan a diario y 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.

Como ha señalado la Defensoría en reiteradas oportunidades, esta situación pone de manifiesto la presencia de mecanismos de control inoperantes en materia de administración de inventarios, 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 y económico de los fondos públicos involucrados, lo cual en este campo no parece haber sucedido.

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.

4. Los derechos culturales: definición, alcance y contenido

En su sentido más amplio, la cultura se entiende como la impronta humana en la naturaleza; esa marca indeleble en el tiempo y en el espacio que le ha permitido a los hombres y las mujeres aprender de su propia evolución y de sus errores.

Pero ya que la existencia humana se manifiesta de maneras tan variadas e incluso contradictorias, la concepción de la cultura como un factor unitario y homogéneo ha dado paso a otras definiciones, especialmente ligadas con la compleja vivencia y ejercicio de la diversidad social y política.

Ciertamente, esa huella en la naturaleza constituye más bien un arco iris de reflejos, anhelos, transgresiones, propuestas y transformaciones que abarcan todas las dimensiones del quehacer humano, desde la tecnología hasta la filosofía, desde el arte hasta el saber científico. Pero además, contiene el germen de la multiplicidad de visiones del mundo y de la vida, que se han concretado a lo largo de la historia en la constitución de los pueblos y de las naciones, de las lenguas y religiones y de los valores y derechos que completan la diversa gama de manifestaciones culturales.

Es así como el término arquetípico de "cultura" alude a la multiplicidad expresiva del espíritu humano, que es a la vez fundamento de todas las manifestaciones de la conciencia y base empírica del conocimiento y de las civilizaciones. La cultura es un fenómeno plural, que los pueblos y las personas dotan de contenidos específicos pero múltiples, razón por la cual en vez de "cultura", resulta más apropiado hablar de "culturas".

Siendo que esos contenidos son necesarios para la constitución social y para la realización de todas las potencialidades humanas, es cierto también que las manifestaciones culturales esenciales se configuraron históricamente como derechos inalienables, indivisibles e interconectados; es decir, como derechos humanos. Por esta razón, además de tener un contenido específico, los derechos culturales son también espacios de convergencia necesarios para la realización de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

La violación de un derecho humano siempre acarrea la violación de otros y la diferenciación analítica o tipológica de los derechos, no significa que la dignidad humana pueda dividirse también en porciones o estamentos.

El caso de los derechos culturales resulta paradigmático en un sentido preocupante, por el poco desarrollo teórico y legislativo que ha tenido, por su reiterada invisibilización en el reconocimiento nacional e internacional, con excepción quizás de los derechos de autor.

Ese retraso doctrinario y factual acarrea un desequilibrio vivencial en el ejercicio de los derechos humanos, que tiene como efecto inmediato la falta de comprensión y resolución de los temas culturales, en los ámbitos económicos o políticos, lo cual es absolutamente inadmisibles.

La noción de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, además, ha negado reiteradamente su naturaleza jurídica y con ello implícita o explícitamente se ha querido hacer creer que los derechos culturales son prescindibles o postergables.

En muchos casos el criterio de progresividad no sólo ha impedido incorporar los derechos culturales en el bloque de constitucionalidad, sino que además –por esa razón- su realización ha sido excluida de las agendas públicas o ha quedado relegada a las últimas prioridades del presupuesto nacional y de los programas de gobierno.

En varios casos, los derechos culturales han sido más bien regresivos, como puede corroborarse con la ausencia de políticas destinadas a la atención y promoción de las culturas autóctonas, étnicas y rurales y de las manifestaciones artísticas de los pueblos indígenas, por ejemplo. El presupuesto decreciente del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes permite corroborar esta tesis.

En comparación con otras categorías de derechos humanos, los derechos culturales son los menos desarrollados en lo que atañe a su alcance, contenido y justiciabilidad.

La UNESCO ha defendido la causa de la indivisibilidad de la cultura y el desarrollo, entendido no sólo en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceder a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria.

No obstante, la percepción de la Defensoría de los Habitantes es que las tendencias del desarrollo, en los términos cuantitativos en que actualmente se plantea, no dan cuenta de ningún fomento sostenible en la construcción de capacidades en las personas, grupos y comunidades, que permitan la realización plena de los derechos culturales.

Lejos de ello, solo se advierten actividades aisladas que realizan el Ministerio de Cultura, algunas Municipalidades e instituciones autónomas, con proyecciones cortoplacistas que se logran llevar a cabo gracias al empeño de funcionarias y funcionarios comprometidos, pero que no responden a un impulso institucional basado en programas consistentes y potentes. Así entonces, instituciones como la Editorial Costa Rica, la Compañía Nacional de Teatro, las Bandas Municipales, los Talleres Nacionales de Danza y Teatro, para citar pocos ejemplos, sobreviven en su mínima expresión.

Aún cuando el ejercicio efectivo de los derechos culturales no se restringe a los mecanismos gubernamentales de apoyo y de gestión, sino que también se insertan en una dinámica social más amplia, resulta evidente que sin el apoyo estatal, los derechos culturales difícilmente pueden ser disfrutados a plenitud, no sólo porque implican facilidades objetivas, como la existencia de museos y de una oferta cultural en las áreas de la música, las artes escénicas y visuales, la literatura y artes plásticas, sino también en temas relacionados directamente con el ejercicio de la espiritualidad, con la búsqueda y protección de identidades, con la realización de opciones de vida alternativas y con el derecho a desarrollar, exigir informaciones y

comunicaciones útiles, veraces y de calidad, según las necesidades de cada persona y comunidad.

a. **La diversidad y la interculturalidad**

Los derechos culturales son generados y exigibles en el contexto de la interculturalidad que caracteriza a Costa Rica: un crisol de pueblos, etnias, lenguas, gustos, tendencias e ideologías.

El prurito de una sociedad homogénea y unidimensional es ya inútil, pues queda ahora claro que la diversidad de pensamientos y tendencias es lo que permite desarrollar el imperativo de respeto y es también lo que logra afianzar la riqueza cultural del país.

El desarrollo jurídico e institucional, debe por lo tanto recoger la variadísima morfología social y traducirla en acciones que alimenten el quehacer público en todos los sectores, incluyendo el municipal y el descentralizado.

Esa conformación diversa, multiétnica y pluralista de la sociedad costarricense, debería entonces generar acciones propositivas para impulsar, con perspectiva de género y con especial atención a las necesidades e intereses de las minorías, cambios en la legislación y en las formas de tutela institucional, que permitan a todos los grupos, comunidades y personas, desarrollarse integralmente en el contexto de sus culturas y tradiciones.

Ni los instrumentos generales de los derechos humanos, ni la legislación social del país, son capaces de tutelar ni de interpretar, desde su generalidad, las necesidades concretas de las poblaciones y personas en el contexto multilingüe e intercultural, porque la riqueza de cada cultura es grande y compleja y porque las singularidades sociales requieren de desarrollos jurídicos e institucionales específicos.

La diversidad cultural es un imperativo ético, pero también un camino político ineludible e indispensable para el respeto de la dignidad de las personas y los pueblos; implica además, el derecho a la divergencia en todos los ámbitos de la sociedad y en el contexto que autoriza la legislación nacional e internacional.

Por esta razón, las posibilidades de la expresión creativa, así como la libertad de culto, el disfrute de los productos o expresiones de la literatura y el arte y el derecho a una información veraz y de calidad, son constitutivas de los derechos culturales.

Costa Rica tiene aún una cuenta pendiente con el desarrollo de una agenda nacional que permita desarrollar la definición de principios, normas y prácticas para el respeto y fomento de la diversidad cultural.

Al amparo de esa conciencia, la Defensoría de los Habitantes se ha propuesto articular una estrategia de intervención para vigilar y exigir el cumplimiento de los compromisos del Gobierno de la República y de la Asamblea Legislativa, respecto de los mecanismos necesarios para la total implementación y el desarrollo de los principios establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en la Convención sobre los derechos del niño y de la niña, en la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural y en las Recomendaciones de esta organización, relativas al patrimonio material e inmaterial de los pueblos, así como a la necesidad de construir ciudadanías activas, inclusivas y autónomas, que puedan levantarse sobre la base de las culturas, las lenguas, las tradiciones y los derechos humanos.

La posibilidad de expresar un sentido de pertenencia y de proveniencia esencial constituye un desafío directamente vinculado con la posibilidad de desarrollar todas las potencialidades nacionales, en todos los campos y manifestaciones sociales, económicas, civiles y culturales. Es por esto que la realización de los derechos culturales es en verdad un requisito para el desarrollo integral de los pueblos.

Esa autonomía implica una capacidad para comprender los retos personales desde las necesidades de la colectividad, motivo por el cual resulta imperativo impulsar planes y programas estatales y especialmente municipales, diseñados y asumidos con metodologías participativas, en las que se involucre el poder creativo de la gente y los recursos económicos e institucionales del sector público, con el fin de atender problemas concretos de las comunidades y de potenciar respuestas novedosas a viejos problemas irresueltos.

El arte, la música, la poesía, el cine, la danza, no sólo son formas de expresión superior de la alegría y de la conciencia humana, sino también instrumentos de transformación social que propician actitudes pertinentes, críticas y comprometidas con valores concretos.

Quizás porque las respuestas institucionales han apostado todos sus recursos a un desarrollo carente de una ética de lo sublime (y por lo tanto de lo bello), las iniciativas tradicionales de la clase política también se han circunscrito al prurito de desarrollar la economía, antes que desarrollar la sociedad. Esa lógica errónea que en palabras de Latouche propone el *bien-estar* como *bien-tener*, ha demostrado una y otra vez su inútil preponderancia.

Los derechos culturales son urgentes, porque fungen como remedios contra el conformismo, las asimetrías sociales y las injusticias.

Se entienden como recursos personales, pero también como mecanismos de unidad en la diversidad, lo cual permite que los conglomerados sociales ganen coherencia, identidades y fines compartidos en los proyectos de vida de las personas.

La interculturalidad se potencia en el ejercicio de los derechos autónomos y significa un nuevo paradigma de organización social, en el que la responsabilidad compartida es motivo de felicidad y en el que la ciudadanía se construye al amparo de la expresión o el disfrute estético y el empoderamiento de las personas se dirige a la búsqueda de soluciones ciudadanas que vigorizan la participación política en las propuestas de los entes estatales y civiles.

Puede verse entonces que la formulación y el ejercicio de los derechos culturales constituyen un ejercicio colectivo de imaginación y creatividad, cuyo capital esencial son los pueblos y las personas en sus interacciones y propuestas.

Al hallarnos en presencia de una rica epistemología de la cultura, el desarrollo como proceso de aprendizaje tiene la posibilidad de transmutarse, de encontrar sentido en los procesos de democratización y en la lucha contra la discriminación y la privación social.

Así es posible comprender que el único desarrollo aceptable es aquel que tenga como fin la realización de todos los derechos humanos, incluyendo los culturales.

b. La naturaleza jurídica y tipología de los derechos culturales

Ciertamente, se está hablando de derechos habilitantes. Derechos que tuvieron como fin realizar la esencia que ha movido el mundo, mucho antes de que se hablara de economía y de bienes y servicios.

Los derechos culturales propician la vivencia de todos los demás derechos, aún cuando conservan una esencia propia que ningún otro derecho puede sustituir.

En algunos casos los derechos culturales se presentan como un agregado al derecho a participar en la vida cultural, o como un derecho a recibir estímulos o informaciones concretas.

Pueden tratarse de derechos directamente relacionados con obligaciones de servicio público estatal, o bien con obligaciones de inducir, orientar y facilitar procesos comunitarios o grupales en otros ámbitos de la vida social y económica, que permita el desencadenamiento de beneficios culturales, como la eliminación de impuestos a los productos artísticos, los certámenes literarios, musicales, dramáticos y el estímulo directo en las comunidades económica y socialmente discriminadas.

Pero los derechos culturales trascienden el espectro artístico y estético y se concentran también en el quehacer intelectual y espiritual.

La posibilidad de ejercer o no ejercer el credo religioso en completa libertad y seguridad, constituyen derechos únicamente limitados con el respeto a la dignidad intrínseca de las personas.

La tendencia fundamentalista a limitar el ejercicio espiritual de tradiciones, sectas o denominaciones minoritarias o alternativas, constituye una amenaza directa a los derechos humanos, especialmente si se hace desde las posiciones de poder que regularmente tienen los grupos religiosos predominantes.

Esta muestra de intolerancia debe combatirse con medidas legales e institucionales que garanticen plenamente la libertad de culto o la posición agnóstica, si fuere el caso, como principios de autonomía de la personalidad.

Otro derecho cultural, comúnmente confundido con la libertad de expresión, es el derecho a la información. Ciertamente, tal vez se trate de derechos humanos complementarios --en realidad todos lo son--, pero definitivamente tienen naturalezas jurídicas y orígenes socioculturales distintos.

La libertad de expresión es un derecho civil; posiciona al sujeto en situación activa -quizás más bien directiva- y le garantiza la posibilidad de comunicar o informar a los demás, ideas o datos reales o ficticios. La libertad de prensa y comunicaciones es una modalidad de la libertad de expresión, pues alude a una forma de comunicar o informar verazmente con un sentido específico y en un formato determinado.

El derecho a la información, a diferencia del anterior, posiciona a la persona en situación reflectiva y formalmente subordinada ante las comunicaciones o informaciones que recibe.

Desde el punto de vista de algunas teorías convencionales de la comunicación, el "receptor" o la "receptora" de la información no necesariamente juega un papel pasivo, pues se supone que el proceso comunicacional es dialógico.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, sin embargo, el "receptor" o la "receptora" de la información está literalmente en manos de quien ofrece la comunicación y puede ser situado o situada en posiciones de manipulación, dominación e incluso engaño, ante informaciones que no reflejen la realidad, que contengan sesgos en las versiones de los hechos o que deliberadamente falsifiquen los datos con propósitos determinados.

Tomando en cuenta el impacto que ejercen los medios de comunicación en la configuración de la opinión pública, el derecho a la información se convierte en una garantía esencial para el ejercicio responsable de las ciudadanías, motivo por el cual se torna necesario promover la discusión sobre los mecanismos de control de calidad de las informaciones. Uno de estos recursos es el "Defensor-a del lector-a", que muchos diarios del mundo han incorporado sin necesidad de la intervención estatal.

Pero el derecho a la información no se limita al mundo periodístico, aún cuando sea el ámbito en el que se torna más visible y urgente.

Este derecho también se aplica ante las necesidades y demandas de acceso a la literatura actual, a la producción de compositores-as, autores y autoras costarricenses, a los clásicos del cine, teatro, poesía, cuento, novela y ópera; a ediciones económicas y de calidad para las personas de escasos recursos, a la producción de obras en lenguaje Braille y en formatos para personas con discapacidades sensoriales, a la atención de las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes y a la necesidad de que el Estado facilite el disfrute de todas las artes a las comunidades alejadas de los grandes centros urbanos.

El derecho a la información además incluye la posibilidad de contar con traducciones de obras científicas y tecnológicas producidas en otros idiomas y con la posibilidad de aprender esos idiomas extranjeros.

Otra taxonomía normalmente usada por UNESCO, da cuenta de derechos culturales ligados a patrimonios materiales e inmateriales.

Se entiende por "patrimonio cultural inmaterial" las prácticas, representaciones y expresiones, los conocimientos y las técnicas que procuran a las comunidades, los grupos e individuos un sentimiento de identidad y continuidad. Los instrumentos, objetos, y espacios culturales asociados a esas prácticas forman parte integrante de este patrimonio.

El patrimonio cultural inmaterial se manifiesta en tradiciones y expresiones orales, artes escénicas, prácticas sociales, rituales y festividades, conocimientos y las técnicas propias de la artesanía tradicional.

El patrimonio cultural inmaterial se transmite generacionalmente y es recreado por las comunidades y los grupos en función de su medio y su historia.

El "patrimonio cultural material" se entiende por las obras físicas que en sí mismas contienen un valor intrínseco como manifestación de identidad y cultura, asociado a los recursos de expresión concreta y simbólica de los pueblos y comunidades.

Finalmente, hay que hacer mención específica al patrimonio lingüístico, como un derecho cultural de fundamental importancia para el mantenimiento de todos los procesos sociales y comunitarios.

La lengua es la base del aprendizaje y el principal referente conceptual de la educación. Si el Estado no garantiza el desarrollo lingüístico de los pueblos, especialmente de las comunidades indígenas, difícilmente se podrán sentar las bases del desarrollo económico y social, que depende de su identidad cultural.

La responsabilidad estatal en el mantenimiento y divulgación del patrimonio lingüístico va mucho más allá de las recopilaciones y de los estudios académicos que realizan las universidades. Lejos de ello, debe garantizarse la educación intercultural bilingüe, que permita a las comunidades indígenas un aprendizaje adecuado y de calidad.

c. **La calidad de vida como efecto de la realización de los derechos culturales**

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.

Asimismo, la Defensoría impulsará desde los procesos de promoción y divulgación de derechos el fomento a la creatividad y al desarrollo de las capacidades expresivas en todos los ámbitos, teniendo en mente que estas formas facilitan el diálogo intercultural como un medio para preservar la paz y el progreso en todos los ámbitos.

Esos propósitos no abarcan únicamente los sectores de la sociedad civil con los que la Defensoría trabaja desde hace años, sino también las funcionarias y funcionarios públicos y especialmente quienes tienen la responsabilidad de diseñar las políticas públicas.

Para estos fines es también propicio insistir en el reconocimiento jurídico e institucional de los derechos culturales, para lo cual conviene poner en práctica estrategias para el abordaje metodológico de los desafíos que enfrena el país en este ámbito, como la construcción de redes de organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones públicas, la creación de sistemas de identificación y registro de las manifestaciones de las culturas populares, la realización de seminarios y talleres inter y transdisciplinarios que tengan como fin incrementar el diálogo intercultural y el acompañamiento de gestiones concordantes con estos objetivos, que surjan de los sectores públicos y privados.

5. Patrimonio Histórico y Arquitectónico

a. El caso de “La Mazorca”

La Defensoría conoció una denuncia referente a la autorización de trabajos de remodelación, por parte del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD), en el inmueble declarado patrimonio histórico-arquitectónico, conocido como Restaurante La Mazorca²⁰⁰, ubicado en Montes de Oca. Las obras realizadas en dicho inmueble fueron las aprobadas por el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural de ese ministerio.

De acuerdo con el MCJD, las obras realizadas eran necesarias para “prolongarle la vida la inmueble”, pero de acuerdo con la denuncia y lo indicado por la Municipalidad de Montes de Oca, los cambios realizados alteraron la naturaleza del inmueble, lo cual también fue constatado por la Defensoría. Asimismo, no se pudo verificar si las obras constructivas tuvieron el permiso correspondiente de la municipalidad, ya que este gobierno local nunca remitió el informe de ley a la Defensoría de los Habitantes.

El tema de patrimonio histórico arquitectónico es de sumo interés de la Defensoría y se ha constatado una gran falta de sensibilización hacia el tema por parte de 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 concientización sobre ello para sacar provecho al bien.

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 cantones²⁰¹. 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.

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 Valle²⁰², 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

²⁰⁰ Declarado patrimonio histórico-arquitectónico mediante Decreto Ejecutivo número 28255-C, publicado en La Gaceta No. 233 del 1 de diciembre de 1999.

²⁰¹ 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.

²⁰² Rubén Hernández Valle, Constitución Política de la República de Costa Rica: Comentada y Anotada. Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1998.

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, erigiendo monumentos, difundiendo los valores históricos y artísticos a través de los programas oficiales de educación y por los medios de comunicación, entre otros.”

Además, tal como lo consignan los diferentes tratados internacionales y la Ley 7555 de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, el Estado deberá prever la consignación de los fondos necesarios para conservar o salvar los bienes culturales, asimismo, será responsable de la identificación, registro, protección, conservación y vigilancia de su patrimonio cultural.

El Estado tiene que buscar las formas de preservar el patrimonio cultural e histórico del país, además debe existir una intervención oportuna por parte de éste, llámese Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes 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.

La Defensoría de los Habitantes ha percibido, en conocimiento de distintas denuncias sobre la protección del patrimonio del país, que algunas municipalidades, consideran que no es de su competencia suya la intervención para la conservación de inmuebles de valor histórico-arquitectónico o que no conocen sobre los alcances de la normativa para intervenir en casos donde está en peligro una edificación de este tipo.

El inmueble, ante la falta de conservación, puede volverse ruinoso y significar un peligro para la seguridad e integridad física de sus habitantes y los vecinos, como ha sucedido en múltiples casos de inmuebles declarados o con valor histórico, ejemplo la Iglesia de lata en Toledo de Acosta o la casa del pintor Max Jiménez. Asimismo, se ha tenido conocimiento, que ciertos propietarios de casas declaradas, las descuidan e incluso dejan las ventanas abiertas, para que el hampa y los vagabundos hagan de las suyas en el sitio y luego, debido al estado del inmueble, tengan que proceder a demolerlo.

Debido a estas razones, el Estado debe velar por la conservación y protección del patrimonio histórico y arquitectónico, con el propósito de custodiar el patrimonio, la seguridad y la belleza del país, además de contribuir para crear conciencia social sobre el valor de la historia y la cultura en la vida de los costarricenses.

E. DIRECCION DE CONTROL DE GESTION ADMINISTRATIVA

1. Introducción

Tal y como ha referido la Defensoría en los últimos informes de labores²⁰³, el control de la gestión administrativa permite hacer efectivo el *derecho humano al Buen Gobierno*, entendido como el derecho que tienen las y los habitantes de exigir a las autoridades de un país que los asuntos públicos sean llevados con absoluta legalidad, transparencia, eficiencia, garantizando la participación de todos los sectores sociales y promoviendo una gestión que atienda

²⁰³ Ver Informes Anuales 2002-2003, página 386 y siguientes; 2003-2004, página 416 en adelante.

efectivamente las necesidades de las y los habitantes y esté abierta al constante escrutinio público.

En el marco de competencias de la Dirección de Control de Gestión Administrativa²⁰⁴ se han desarrollado los Principios de Buen Gobierno²⁰⁵ como presupuestos básicos que deben ser respetados por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones; procurando con ello hacer efectivo el respeto de los derechos económicos y sociales, tomando en cuenta los valores que sustentan la filosofía de los derechos humanos, el ordenamiento jurídico vigente y la situación económica y política de las instituciones públicas.

A partir del cumplimiento efectivo de los Principios de Buen Gobierno por parte de las instituciones públicas, se ha procurado colaborar en la construcción de un modelo de desarrollo social inclusivo, en el cual ningún sector social se sienta imposibilitado o dificultado de tener acceso a los mecanismos del desarrollo tanto personal como comunal, así como a los sistemas de protección de sus derechos.

Un modelo social inclusivo debe estar precedido de una gestión administrativa encaminada a su consecución. La Administración Pública debe tener una orientación en su accionar, de forma tal que el camino que preceda la satisfacción de las necesidades de las y los habitantes, esté señalado por acciones transparentes, legales y eficientes en las que se haya tomando en consideración activamente a las y los habitantes, quienes en todo momento puedan tener acceso a la información que les permita conocer e influir sobre las decisiones.

Es claro que la inclusión social pasa por fomentar y propiciar la participación ciudadana y la democracia participativa, reconociendo de esta forma la capacidad de las personas para incidir en su realidad social concreta. Asimismo, debe tomarse en cuenta que dicha participación no puede hacerse efectiva si no se cuenta con un real acceso a la información que permita a las y los habitantes poder contar con los insumos necesarios para tomar acciones concretas o preconstituir opinión sobre los asuntos públicos.

Tomando en cuenta lo anterior, se ha considerado conveniente analizar a partir de la casuística recibida ejemplos de acciones administrativas que, incumpliendo con principios de Buen Gobierno, han generado diferentes procesos de exclusión en diversos ámbitos. De esta forma, se analizarán asuntos referidos al sector municipal, laboral, seguridad social, conflictos interinstitucionales y lucha contra la corrupción, ejemplificando así cuál ha sido la intervención de la Defensoría en procura de colaborar activamente en la construcción de una sociedad costarricense cada vez más inclusiva.

2. Principales temas

a. Sector Municipal

Las ciudades se han ido transformando en importantes agentes de cambio en el proceso de construcción social de alternativas democráticas y solidarias de gestión pública. El fortalecimiento de lo local pretende empoderar cada día más a las y los habitantes para que logren generar un modelo social de desarrollo que satisfaga efectivamente las necesidades e intereses de las y los vecinos del cantón.

²⁰⁴ La Dirección de Control de Gestión Administrativa tiene a su cargo el conocimiento y resolución de las quejas y denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes que giran en torno a tres ejes básicos del accionar estatal: a) la prestación de bienes y servicios; b) el control de la actividad administrativa-financiera del Estado y c) las relaciones laborales en el sector público.

²⁰⁵ Ver Informe Anual 2003-2004, páginas 416 y ss.

Desde lo local se abren espacios de participación ciudadana que fortalecen el sistema democrático costarricense y permiten generar una cultura ciudadana en beneficio de la construcción de mejores opciones de desarrollo colectivo.

Por las amplias potestades de administración con las que cuentan actualmente las municipalidades, es importante velar porque a nivel local se logren efectivos espacios de participación ciudadana, donde las y los habitantes sean los primeros llamados a mantenerse vigilantes de una buena gestión pública por parte de las autoridades políticas que los representan.

Las denuncias referidas al funcionamiento de los Gobiernos Locales ocuparon, al igual en los años anteriores, el mayor número recibido²⁰⁶. Las y los habitantes de los diferentes cantones del país exigen cada día con mayor vehemencia participación efectiva en los planes de desarrollo formulados por las autoridades políticas locales. Desde un adecuado ordenamiento territorial hasta la prestación de servicios con mayor eficiencia, son algunas de las quejas que con mayor frecuencia se recibieron durante este período y que coinciden con la temática atendida en los últimos cuatro años.

En este período, la Dirección de Control de Gestión atendió denuncias presentadas por habitantes que consideraron que las acciones específicas de Gobiernos Locales les afectaban, sintiéndose excluidos y excluidas de proyectos importantes de desarrollo cantonal, así como de la prestación efectiva de servicios públicos fundamentales. En ese sentido, se detallan algunas de las más importantes denuncias recibidas:

i. Regulaciones para el Comercio Informal: una necesidad de soluciones integrales

Desde los inicios de la Defensoría en el año 1993, se han conocido en diferentes oportunidades quejas presentadas por grupos de vendedores ambulantes por lo que consideraban violaciones a sus derechos fundamentales.

En la investigación realizada por la Defensoría de los Habitantes en el año 1996 denominada *"De la Ciudad y el Chinamo: una historia de comerciantes de la calle"*²⁰⁷, se hizo referencia a dos premisas fundamentales para caracterizar las ventas de la calle:

"Los vendedores y las vendedoras de la calle constituyen una parte importante del sector informal urbano, por lo que su estudio debe analizarse desde la situación general de la informalidad urbana, hasta su situación y sus características particulares de grupo social.

El crecimiento de las ventas de la calle y del sector informal urbano en Costa Rica están relacionados con el modelo de desarrollo implantado en los últimos años."

Del estudio referido se llegó, entre otras, a la siguiente conclusión:

"El sector informal ha crecido en los últimos años como consecuencia de un modelo de desarrollo en que la competitividad del mercado lleva a la empresa

²⁰⁶ Ver Sección de Estadísticas contenidas en el presente Informe, Capítulo IV, Pág.

²⁰⁷ Meoño Soto Carmen Lia, Muñoz Villalobos Vernor. **De la ciudad y el chinamo: Una historia de comerciantes de la calle.** Defensoría de los Habitantes 1996.

privada a buscar la reducción de costos productivos mediante la disminución de cargas laborales y beneficios sociales a los trabajadores y a la vez que los vendedores y vendedoras son una de las poblaciones más importantes –y la más dinámica—de la informalidad urbana”.

En 1994, la Defensoría participó en la comisión interinstitucional que se conformó para atender la problemática que atravesaban los vendedores ambulantes, la cual tuvo como resultado que un año después se firmara el Convenio de Tregua Temporal entre la Municipalidad de San José y los vendedores ambulantes, el cual resultaba una medida que permitía la ubicación de los vendedores ambulantes en zonas de San José, en tanto se iban implementando soluciones integrales al conflicto.

Pese a ello, el 16 de marzo del 2004, el Gobierno Local derogó los acuerdos municipales y el Convenio de Tregua, concediendo a los vendedores ubicados en la zona un plazo de 3 meses para desalojar las aceras, al argumentar que la potestad de controlar y fiscalizar el ejercicio del derecho de comercio en las vías del cantón es de la Administración, en razón de la naturaleza precaria de los derechos otorgados a los vendedores, tal y como lo dispuso la Sala Constitucional en su Voto N° 2306-91 del 6 de noviembre de 1991. Contra dicho acuerdo se presentaron los recursos administrativos y judiciales correspondientes, lo que agravó el conflicto entre ambas partes. A partir de esta situación las y los vendedores ambulantes requirieron la intervención de la Defensoría²⁰⁸, que promovió una negociación que dio como resultado que la Municipalidad de San José aceptara su reubicación a un mercado que a futuro se acondicionará para ellas y ellos.

El conflicto se ha mantenido en tanto no se han logrado soluciones integrales que les permitan continuar ejerciendo su actividad, sin quedar al margen de la actividad económica del cantón, así como respetar el derecho al libre tránsito por las aceras que tienen las personas que visitan o viven en San José.

La Defensoría ha hecho en forma reiterada²⁰⁹ un llamado a la atención integral de la temática relacionada con ventas ambulantes y estacionarias, de forma tal que la búsqueda de soluciones parte de una concientización de las causas que la originan –la exclusión social en la que viven muchos grupos por diferentes condiciones sicosociales-, así como de los principales grupos poblacionales afectados y su participación en la búsqueda de soluciones.

Si bien es cierto, la primera intervención de la Defensoría se originó por solicitud de los vendedores ambulantes de San José, la problemática se ha presentado en otros cantones por lo que se ha estimado conveniente hacer un llamado a las diferentes municipalidades para que el tratamiento y la búsqueda de soluciones efectivas para la problemática denunciada permita tomar en cuenta a los diferentes sectores afectados, tomando en cuenta la necesaria promoción de valores tan importantes como la solidaridad y la equidad que tanto se han dejado de lado a nivel de los proyectos sociales de desarrollo.

Por otra parte, actualmente la Defensoría forma parte de la Comisión de Vendedores Patentados que se conformó para atender la problemática que enfrenta este grupo, logrando la firma de acuerdos, entre los cuales se destaca la aceptación del Municipio y Vendedores de trabajar en pro de mejorar sus condiciones y atender las necesidades, como por ejemplo el establecimiento de jornadas de capacitación sobre la normativa que rige al sector.

²⁰⁸ Ver Expediente No. 14774-24-2003

²⁰⁹ Ver expedientes Nos: 14774-24-2003, 15497-24-2003, 18345-24-2005, 16980-24-2004.

Es importante señalar que la Defensoría no cuestiona la potestad que tiene la Municipalidad de regular lo correspondiente a las ventas ambulantes o estacionarias, sino más bien hace un llamado para que se contemple un enfoque integral, con posibles soluciones viables y con participación de las partes afectadas, la cual debe ser una participación informada, que permita establecer con claridad los deberes y responsabilidades de cada una de las partes interesadas, así como el cumplimiento o no de los mismos.

La inclusión del sector de comercio informal en las políticas económicas y sociales de los diferentes Gobiernos Locales debe ser considerada seriamente, de formal tal que tratándose de la protección de derechos humanos de las y los vecinos del cantón, las municipalidades tomen en cuenta la interrelación e interdependencia de dichos derechos, siendo que debe velarse por la protección del derecho al libre tránsito, a un medio ambiente sano, así como al trabajo y la correspondiente integración en el desarrollo económico del cantón. El reto para las municipalidades es grande pero a la vez conlleva la posibilidad de ir generando una sociedad más inclusiva, solidaria y participativa.

ii. Infraestructura vial cantonal: aplicación de la Ley No. 8114

La Defensoría de los Habitantes recibe constantemente quejas de las y los habitantes en relación con la falta de atención de las municipalidades sobre la red vial cantonal²¹⁰. En este sentido, los problemas más denunciados son:

- Omisión de respuesta a las solicitudes de las y los habitantes respecto a la atención de las mejoras de la red vial cantonal.
- Desinterés de las municipalidades de reparar y/o construir los caminos de la red vial cantonal.
- Ausencia, en algunos casos, de conformación de Juntas Viales Cantonales para la atención de la problemática vial cantonal.
- Falta de planificación por parte de las Juntas Viales Cantonales para la ejecución de las obras contenidas en el plan vial cantonal.
- Falta de señalización vertical que garantice la conservación y optimización de las vías.
- Incapacidad de ejecutar los informes técnicos rendidos por la Dirección General de Ingeniería de Tránsito a las municipalidades para la atención de casos específicos de la red vial cantonal.
- No inclusión en el Plan Anual Operativo de las Municipalidades de los proyectos de construcción de caminos, situación que imposibilita la transferencia de fondos de la Ley 8114.
- La no transferencia de manera oportuna y en su totalidad, por parte del Ministerio de Hacienda, de los fondos requeridos por las municipalidades de conformidad con los planes operativos.

Conviene indicar que la Red Vial Cantonal esta conformada por 24.721 km y su mantenimiento es responsabilidad de las Municipalidades.

Sobre este particular, la Ley General de Caminos Públicos establece en su artículo 1° la definición de lo que debe considerarse la Red Vial Cantonal, incluyéndose los caminos vecinales, las calles locales y los caminos no clasificados.

²¹⁰ Ver expedientes: 18231-24-2005, 18289-24-2005, 18541-24-2005, 18655-24-2005 todos del área de Control de Gestión Administrativa.

De conformidad con lo anterior, es a las Juntas Viales Cantonales²¹¹ a las que les corresponde la atención de la Red Vial Cantonal con los recursos que le asigna la Ley 8114 que deben ser invertidos en: Conservación Vial, Mantenimiento Rutinario, rehabilitación, reconstrucción, obras nuevas (para estos efectos se utilizarán los sobrantes de las obras anteriores. Art 4)

Las Juntas Viales Cantonales encuentran su fundamento jurídico en el artículo 5, inciso b de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria No. 8114. En esta norma se establece la redistribución de impuestos producto de los combustibles para ser destinados a la reparación y mantenimiento de las rutas cantonales.

El artículo 5 de la Ley 8114, regula lo referente a la inversión pública en la red vial cantonal, en concomitancia con la Ley No. 4786 (Ley de creación del MOPT) y la Ley No. 5060 (Ley General de Caminos Públicos).

Pese a la existencia de esta regulación, ha sido de conocimiento público el diferendo que se ha presentado entre el Ministerio de Hacienda y las municipalidades del país en cuanto al giro de los recursos establecidos por la Ley No. 8114.

En ese sentido, se estableció como requisito indispensable para hacer efectiva la transferencia de los fondos provenientes del impuesto al combustible que las municipalidades tengan aprobado por la Contraloría General de la República el Plan de Presupuesto. Estos dineros deben ser empleados exclusivamente en la atención de calles urbanas y caminos vecinales.

Posteriormente, mediante Voto No. 2004-11165, la Sala Constitucional ordenó al Ministerio de Hacienda girar en su totalidad los recursos correspondientes a las municipalidades para la reparación de las vías cantonales.

En ese sentido, la Defensoría ha visibilizado las repercusiones prácticas que está teniendo para las municipalidades la ausencia de recursos para atender la reparación y el mantenimiento de las vías cantonales. Las y los habitantes de los diferentes cantones del país reclaman contar con vías públicas que les permitan transitar libremente y desarrollar sus actividades productivas sin restricción alguna.

De conformidad con las denuncias planteadas por habitantes en relación con la necesaria reparación y mantenimiento de caminos públicos cantonales, la Defensoría ha emitido las siguientes recomendaciones:

- Que las municipalidades procuren establecer a la brevedad posible las Juntas Viales Cantonales en sus respectivos municipios.
- Estudiar en el seno de cada una de las Juntas Viales Cantonales la problemática existente en materia de estado y conservación de las vías para lograr una optimización de los recursos, de conformidad con las necesidades existentes.
- Siendo que el Alcalde Municipal es quien preside la Junta Vial Cantonal, debe promover que la Junta esté debidamente integrada, que sesione regularmente y que se lleven a cabo los proyectos propuestos.

²¹¹ La Junta Vial Cantonal es el ente que tiene la finalidad de canalizar y emplear los recursos que otorga la ley 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria para la atención de las necesidades que enfrentan las comunidades en materia de conservación de sus vías, garantizando un mayor orden y oportuna atención.

- Que las municipalidades abran las cuentas bancarias específicas para el respectivo giro de los fondos.
- Que los fondos sean girados efectivamente por parte del Ministerio de Hacienda, de manera oportuna y en su totalidad.

El cumplimiento de las anteriores recomendaciones resultan los desafíos en los que se continuará trabajando con el fin de lograr que las y los habitantes del país tengan acceso a las vías públicas, para lograr un desarrollo integral que permita el mejoramiento en la calidad de vida de las personas.

iii. El servicio de recolección de basura: un problema de atención urgente

Reviste particular importancia lo contenido en el artículo 50 constitucional cuando hace referencia al derecho de las y los costarricenses a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, donde el Estado tiene la obligación de ser garante y defensor de tal derecho. De esta forma, los Gobiernos Locales se ven comprometidos a cumplir con dicha disposición constitucional, debiendo orientar sus programas de trabajo con miras a las estrategias nacionales de lograr un desarrollo sostenible.

En ese sentido, por disposición legal está establecido que el servicio de recolección, acarreo y disposición de basura, está a cargo de las municipalidades, las cuales podrán brindar el servicio directamente o contratar a empresas o particulares, cumpliendo previamente con las formalidades legales, requiriéndose la aprobación del Ministerio de Salud.²¹²

Reiteradamente la Defensoría recibe denuncias²¹³ por la no prestación del servicio de recolección de basura o la deficiente prestación por parte de algunas municipalidades del país. De los motivos que impiden una adecuada prestación del servicio se destacan los siguientes:

- Problemas de gestión y coordinación (insuficiencia de recurso humano, coordinación Alcalde – Concejo.)
- Problemas presupuestarios:
 - Alta morosidad de los munícipes,
 - Deficiencia en el cobro del servicio.
 - Desequilibrio económico entre el monto que se cobra por la tasa y los costos de operación para la prestación del servicio.
- Insuficiencia de equipo o mal estado del mismo
- Ausencia de campañas de educación y concientización a los munícipes.
- Inadecuada ubicación de “puntos” para la recolección de basura
- Utilización de recipientes recolectores de basura inadecuados y en mal estado, que coadyuvan a la contaminación.

Este problema se ha visto incrementado con el hecho de que en muchas comunidades se establecen lo que se ha denominado basureros a cielo abierto, ya sea clandestinos o bien a la vista de todos, los cuales producen no sólo un riesgo a la salud pública, sino que también contaminan el medio ambiente: suelos, ríos, quebradas, esteros, playas y también el entorno escénico. Por otra parte, en época de invierno se produce un atascamiento de alcantarillas y el

²¹² Decreto Ejecutivo No. 19049-S del 20 de julio de 1989.

²¹³ Ver expedientes Nos: 16982-24-04, 16496-24-04, 16648-24-04, 11172-24-01, 15131-24-03, 15230-24-03, 16682-24-04, 14959-24-04, 18728-24-05, 15914-24-03, 16301-24-04, 17981-24-04, 16470-24-04, 16505-24-04, 17833-24-04, 18129-24-04, 18140-24-05, 18211-24-05, 18229-24-05, 18237-24-05, 18564-24-05.

consecuente rebalse de las aguas por los caminos públicos, lo que impide en muchos casos el tránsito de las personas y ocasionan accidentes de distinta naturaleza.

Si bien es cierto, las municipalidades pueden cobrar una tasa por los servicios que prestan – artículo 74 del Código Municipal—, ésta en muchas ocasiones no va acorde con el servicio que se brinda. El Código Tributario en su numeral 4, define tasa como *“el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en relación con el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación...”* No obstante, a diario los medios de comunicación presentan el caos en que viven muchos cantones por la falta de planificación de los ayuntamientos para optimizar la prestación del servicio que se brinda. De conformidad con lo anterior, se cobra por un servicio que no se está brindando.

La Defensoría llegó a las siguientes conclusiones:

- Existe una necesidad de establecer a nivel municipal un plan integral para el eficiente manejo de los desechos sólidos, tanto tradicionales como no tradicionales, lo cual involucra la coordinación con otras entidades públicas, como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Ambiente y Energía, entre otros.
- Realizar una actualización del monto de las tasas que cobran algunas municipalidades por el servicio de recolección de basura, con el objeto de que no se generen pérdidas.
- Las municipalidades deben establecer parámetros de eficiencia y continuidad en la prestación del servicio que les permita el cobro efectivo.
- Establecer programas de educación y concientización ciudadana, en relación no sólo con la adecuada disposición de la basura tradicional y no tradicional, sino también con la obligación de cumplir en forma y tiempo con el pago efectivo por el servicio que se recibe.
- Implementar programas de selección de desechos en el marco de un programa de reciclaje.
- Establecer convenios entre municipalidades con el objeto de facilitar el préstamo de equipo recolector de basura, así como asesoría en la materia.

Constituye el desafío para las Municipalidades atender de forma eficiente el servicio de recolección de basura y deben tomar las medidas necesarias que permitan considerar dicho servicio de forma integral, sea desde la recolección de los desechos hasta su tratamiento.

iv. Declaratoria de prescripción: Necesario reforzamiento de la gestión de cobro municipal

Ante la ausencia de una gestión de cobro eficiente y oportuna por parte de las Municipalidades, muchas de ellas actualmente deben atender gran cantidad de solicitudes de prescripción, de acuerdo con los plazos correspondientes, sea cinco años que establece el artículo 73 del Código Municipal cuando son tributos municipales y 3 años cuando corresponde a Bienes Inmuebles.

La Defensoría de los Habitantes continúa atendiendo denuncias²¹⁴ a raíz de la negativa de algunos municipios de resolver por el fondo las solicitudes de prescripción que gestionan los administrados, al argumentar que deben acudir a la instancia judicial para que sea ésta la que determine si procede o no la aplicación de esta figura; sin tomar en consideración que al resolver la solicitud en sede administrativa, no sólo evita que el administrado tenga que acudir a

²¹⁴ Ver expedientes Nos: 18324-24-05, 16331-24-04, 16350-24-04, 16929-24-04, 17110-24-04.

la instancia judicial, sino que la corporación municipal tenga que invertir recursos en este tipo de procesos.

Tal y como se ha señalado, la causa de esta inacción municipal pareciera obedecer al hecho de que el artículo 73 del Código Municipal establece que la responsabilidad recae sobre los funcionarios que dejen prescribir los tributos municipales y deben responder por las sumas que dejaren prescribir. La responsabilidad pecuniaria también se encuentra regulada en otros artículos de ese cuerpo normativo, por las acciones u omisiones en perjuicio de la municipalidad con motivo de la custodia o administración de fondos y bienes municipales.

En virtud del perjuicio que se ocasiona al habitante, la Defensoría ha sido enfática en que los Gobiernos Locales deben proceder a resolver las solicitudes de prescripción presentadas en vía administrativa –dictar resolución de fondo--de conformidad con el principio de legalidad que rige los entes públicos. Actuar de manera contraria violenta lo establecido en el artículo 127 de la Ley General de la Administración Pública el cual señala:

"Cuando el agotamiento de la vía administrativa se produzca en virtud de silencio u otro acto presunto, la Administración está siempre obligada a dictar resolución expresa sobre el fondo dentro de los plazos correspondientes, y aún después, en este caso sin perjuicio del silencio ni de las responsabilidades consiguientes, dentro del año previsto por el artículo 37.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa."

Por su parte, el Instituto Nacional de Fomento y Asesoría Municipal ha señalado que *"no puede en justicia aceptarse la tesis de que no se acoge en sede administrativa una solicitud o excepción de prescripción por la eventual responsabilidad que recae sobre el funcionario; toda vez que ello nada tiene que ver en relación con los derechos de los contribuyentes a que se acoja su gestión en los términos que la ley lo prevé"*.

Las reiteradas recomendaciones formuladas por la Defensoría han tenido como resultado que las municipalidades acepten resolver –por el fondo- en sede administrativa, las solicitudes de prescripción de los contribuyentes y se ha propiciado que los ayuntamientos depuren los procesos que se instauraron para llevar a cabo el cobro de dichos tributos, permitiendo así el ingreso de mayores recursos a las arcas municipales, los cuales posteriormente serán invertidos en diversas obras en beneficio del cantón.

Tal y como se ha reiterado, la buena gestión de los recursos públicos, en este caso del cobro de este tributo municipal por recolección de basura, es el que le permite a los Gobiernos Locales atender efectivamente la prestación de dicho servicio, logrando que el mismo sea de calidad, eficiente y que cubra la mayor - sino toda- la extensión del cantón correspondiente.

v. Planificación Urbana excluyente: invasión de aceras y espacios públicos

La falta de planeamiento urbano, el crecimiento descontrolado de las comunidades (particularmente en las cabeceras de provincia) y el aumento en el tráfico vehicular hace que el espacio transitable en las ciudades cada vez sea más reducido. La limitación y obstrucción de los espacios públicos, en particular de las aceras y derechos de vía, más que una simple violación a la libertad de tránsito se constituye en un factor de exclusión, principalmente para las personas con algún grado de discapacidad.

La Defensoría de los Habitantes ha detectado que las municipalidades no han ejercido un control efectivo sobre la construcción de aceras por parte de los administrados, así como tampoco una

vigilancia sobre el estado de las ya existentes, detectando que algunos establecimientos utilizan parte o la totalidad de la acera como espacio de parqueo para sus clientes o uso propio, así como para la construcción de rampas o anexos a sus inmuebles, incomodando y haciendo inseguro el paso peatonal.²¹⁵

Un control ineficiente por parte de las municipalidades en relación con la construcción de aceras por parte de los administrados, no sólo incide en una falta de armonía en las mismas, sino que genera desigualdad entre los vecinos de un sector y otro en cuanto a la aplicación efectiva de la normativa vigente en materia de construcciones. Además de generar exclusión, se transgrede el principio de igualdad ante la ley, ya que no existe fundamento alguno para autorizar, por acción u omisión, a habitantes del mismo cantón para invadir los espacios públicos que pertenecen a todas y todos los habitantes de la República.

De particular preocupación para la Defensoría de los Habitantes es la inobservancia de la Ley No. 7600, en cuanto a las facilidades para el libre y seguro desplazamiento de las personas con alguna discapacidad. La Ley No. 7600 establece en su artículo 41 que *" las construcciones nuevas, ampliaciones o remodelaciones de edificios, parques, aceras, jardines, plazas, vías, servicios sanitarios y otros espacios de propiedad pública, deberán efectuarse conforme a las especificaciones técnicas reglamentarias de los organismos públicos y privados encargados de la materia..."*. Sumado a lo anterior, la colocación de objetos sobre las vías, sea por parte de particulares como de las mismas corporaciones municipales, se podrán colocar en las aceras en estricta observancia de la Ley 7600 y su reglamento.²¹⁶

Las municipalidades deben ser muy estrictas en cuanto a los espacios que se reservan para área de parqueo, observando que las mismas no invadan el espacio público y no excedan el límite de propiedad. Evidentemente, las aceras son parte del derecho de vía y también pueden ser consideradas cosa pública, de modo que no pueden ser utilizadas con fines particulares. En el caso que las aceras se encuentren invadidas, los gobiernos locales deben de procurar dentro del menor tiempo posible, la recuperación de los derechos de vía dedicados para el libre y seguro tránsito de los peatones.

Es necesario que se promueva una actividad más dinámica por parte de los Consejos Locales de Seguridad Vial, para que los mismos apliquen y coordinen las demarcaciones y regulaciones reglamentarias dirigidas a la protección y señalización de las aceras y en el caso que éstas se encuentren debidamente señaladas, la Policía de Tránsito debe realizar los partes o acciones de remoción respectivas para hacer valer la ley.

La Defensoría de los Habitantes ha sido enfática en sus informes por denuncias relacionadas con invasión de espacios públicos, en recomendar a las municipalidades lo siguiente:

- Se debe coordinar a la mayor brevedad la eliminación de objetos colocados sobre las aceras con el fin de que queden libres de cualquier objeto mueble o inmueble que obstaculice el libre tránsito de las y los habitantes. Lo anterior en cumplimiento con lo estipulado por la Ley de Construcciones, el Reglamento de Construcciones, Ley 7600 y el Código Municipal.
- Deben hacerse efectivos los derechos consagrados en la Ley No. 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad en cuanto a generar las condiciones que permitan un entorno accesible para las personas

²¹⁵ Ver expediente No. 17362 –24 –2004.

²¹⁶ Ver expediente No. 17046-24-2004.

que tiene algún tipo de discapacidad. En ese sentido, las aceras se convierten en espacios públicos de vital importancia para el tránsito de las personas y cualquier obstáculo que sobre ellas se establezca, va en detrimento del libre tránsito por demás legal y constitucionalmente protegido.

Con respecto a la invasión de calles públicas, la Defensoría de los Habitantes mantiene la tesis de hacer prevalecer el artículo 32 de la Ley General de Caminos donde se dispone la imposibilidad de cerrar parcial, totalmente o estrechar, cercando o edificando, caminos o calles entregados por ley o de hecho al servicio público o al de propietarios o vecinos de una localidad, salvo que proceda en virtud de resolución judicial dictada en expediente.

Sobre este particular se recomienda a las municipalidades realizar un estricto censo catastral de las vías cantonales y los caminos locales y contrarrestarlo con la información archivada en el Registro Nacional de la Propiedad y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con el fin de determinar la extensión y dimensiones reales de las vías sujetas a la administración municipal. La municipalidad no sólo debe tener absoluto conocimiento de las vías sujetas a su control para efectos de mantenimiento y mejoramiento, sino que mediante un claro control de los espacios públicos destinados para calles y caminos, garantizar el efectivo goce del derecho a la libertad de tránsito de las y los habitantes. Por lo tanto la Defensoría hace un vehemente llamado a los gobiernos municipales para la recuperación inmediata de estos espacios por medio de las vías administrativas y judiciales procedentes.²¹⁷

En relación con la invasión de espacios públicos como lotes municipales y parques²¹⁸ la Defensoría hace un llamado de atención a los Gobiernos Locales para que actualicen las propiedades del catastro municipal, principalmente en lo relacionado con las áreas dedicadas a parques y zonas verdes. La Defensoría ha considerado que el crecimiento de las ciudades, así como el aumento en los problemas que aquejan a las sociedades modernas, hacen cada vez más necesaria la existencia de espacios públicos, como plazas y parques, dedicadas a la sana recreación, al encuentro social y a la reunión de los vecinos. Los espacios públicos, más que simples lugares para el encuentro vecinal, se convierten en la actualidad en una necesidad social y urbana, de ahí la importancia de su mantenimiento y recuperación.

vi. Mecanismos de acceso en barrios conocidos como "agujas": una modalidad de control excluyente

La Defensoría recibió solicitud formal por parte de un habitante²¹⁹ para que emitiera criterio en relación con el proyecto "*Ley de Regulación de Casetas y Mecanismos de Acceso a barrios residenciales*", tramitado bajo expediente No. 15.664 en la Asamblea Legislativa.

El proyecto en mención pretende que las municipalidades puedan autorizar la instalación de mecanismos de observación y control de acceso en barrios o urbanizaciones de circuito cerrado o con calles sin salida y que los vecinos puedan efectuarlo a través de una organización formal comunitaria, como las asociaciones de desarrollo comunal y otras entidades jurídicamente similares, o bien, a través de una solicitud firmada por al menos el 70% de los vecinos del residencial o sector residencial en cuestión.

Sobre el particular, la Defensoría considera que si bien es cierto, el problema de la inseguridad ciudadana ha sido el motivo por el cual las municipalidades han optado por aceptar y regular la

²¹⁷ Ver Expedientes Nos: 10496-24-2001 y 16516-24-2004

²¹⁸ Ver Expedientes Nos: 16810-24-2004 y 18389-24-2005 (en estudio)

²¹⁹ Ver Expediente No: 17814-24-2004

instalación de estos dispositivos, no debe entenderse como la única solución para combatir la delincuencia; en virtud de que dicha reforma se contrapone a lo que establece el artículo 22 de la Constitución Política el cual dispone que no se puede impedir el libre tránsito de personas en las calles públicas. Indiscutiblemente, el Estado debe garantizar a los habitantes medidas de seguridad contra las acciones delictivas, pero deben ejecutarse siempre dentro del marco de legalidad vigente.

El restringir el acceso a las vías cantonales resultaría contrario a la Constitución Política en virtud de que estas limitaciones excederían los parámetros mínimos de razonabilidad y proporcionalidad, conforme lo han externado los órganos jurisdiccionales. Al respecto, la Sala Constitucional en el Voto N° 2002-10272 señaló *"...El permitir que existan puestos de vigilancia en calles que son de uso público, y que en esos puestos existan vigilantes que sean los que decidan si determinada persona puede transitar o no en esas calles o ingresar o no a algún barrio o urbanización, es violentar a todas luces la libertad de tránsito de los ciudadanos, lo que esta Sala no puede tolerar..."*.

A criterio de la Defensoría, con la colocación de estos "dispositivos de seguridad", lo que se genera es una acción selectiva y de exclusión de parte de unos pocos habitantes sobre la mayoría; en especial de aquellos que no residen en la urbanización o barrio donde se encuentra dicho retén, ya que por todos es conocido, en razón de las condiciones socio económicas por la que atraviesa la sociedad, que la mayoría de los habitantes de este país no están en capacidad de tener los recursos económicos necesarios para construir las instalaciones necesarias y respectivas para el personal que los maneje, sino también las correspondientes cargas sociales que ello conlleva, donde los únicos que podrán pagar y mantener esos gastos son los grupos sociales que tienen los recursos económicos suficientes para ello.

Pese a lo anterior, se tiene conocimiento que no sólo se ha permitido la instalación de casetas y mecanismos de seguridad en varios cantones, sino que además muchas municipalidades han optado por promulgar un reglamento sobre su instalación y funcionamiento.

La Defensoría sostiene 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 satisfacer plenamente sus derechos."* (Informe Anual 1998-1999)

Finalmente, se considera que las municipalidades deben visualizar la implementación de proyectos de seguridad comunitaria y policía municipal para brindar una solución integral al problema de seguridad ciudadana en el cantón o bien ejecutarlo de acuerdo con las necesidades de los sectores que sean perjudicados en mayor grado, sin que ello conlleve a una exclusión de un sector de la población en beneficio de unos pocos.

vii. Trabajos en caminos de Monteverde: posibles afectaciones

La Defensoría de los Habitantes realiza actualmente una Investigación de Oficio²²⁰, en relación con los permisos y la calidad de los trabajos de zanjeo que se están realizando sobre la ruta nacional 606 y 620, para la instalación de tuberías de riego en Santa Elena de Monteverde. La

²²⁰ Ver Expediente No. 18313-24-2005

investigación realizada pretende determinar si las obras se iniciaron sin contar previamente con la respectiva autorización, de conformidad con la preocupación de los vecinos del lugar.

En principio, debido a que el MOPT no encontró ningún elemento contrapuesto, por cuanto la empresa contaba con los permisos de las instituciones involucradas, procedió a iniciar las gestiones necesarias para el otorgamiento de dichos permisos y le solicitó a la empresa interesada nueve millones de colones como suma total de dos depósitos de garantía para cubrir ambas rutas, los cuales se encuentran vigentes.

El MOPT le hizo saber a la empresa que se encuentra realizando los trabajos, que cualquier daño generado en la vía como consecuencia de los mismos, debía atenderse por parte de la empresa, de lo contrario se ejecutarían los depósitos de garantía a favor del Estado. El permiso fue otorgado en enero del 2005, y que no se ha podido comprobar que se realizaran trabajos en fechas anteriores a su emisión, indicando además que no se tiene conocimiento de alguna denuncia sobre daños ocasionados a propiedades de vecinos de Monteverde en razón de las obras realizadas.

Posteriormente, en vista de que las denuncias de los habitantes se mantenían y producto de las inspecciones realizadas por parte del MOPT, las cuales generaron una serie de recomendaciones a la empresa acerca de los trabajos realizados, el Ministerio procedió a suspender el permiso otorgado a la empresa para la ruptura de la vía, indicándole que la continuación del mismo dependía de que se hicieran los arreglos correctos, tanto de la tubería pendiente de colocar, como de las ya instaladas en los tramos de las rutas nacionales.

El Ministerio procedió posteriormente a verificar la buena calidad de las reparaciones, concluyendo que tanto los trabajos de reparación como el zanjeo y la instalación de tuberías fueron debidamente ejecutadas en la ruta 606, destacando una serie de recomendaciones técnicas de reparaciones para la ruta 620, ya que presentaba una serie de inconvenientes. Por lo anterior y debido al interés del MOPT de que pudieran concluirse los trabajos de reparación de la ruta 620 bajo la supervisión del MOPT, se reactivaron nuevamente los permisos con las pautas a seguir para la realización de los trabajos. Dichos permisos se suspenden de nuevo por cuanto el MINAE acogió para estudio un Recurso de Revocatoria de Nulidad presentado contra la concesión de agua otorgada a la empresa que solicitó los permisos.

En este momento, la Defensoría se encuentra investigando la supuesta situación de los trabajos realizados sin permisos previos, debido a que, si bien el Ministerio manifestó que no se ha comprobado que dicha situación se diera, los habitantes indican que sí sucedió, además del interés institucional de verificar de que las condiciones del camino sean las mismas a las originales.

El caso en cuestión revierte especial importancia en tanto la zona de Monteverde presenta una fragilidad ambiental de especial consideración, por lo que cualquier obra que se realice en la zona debe cumplir con normativa tanto a nivel administrativo como ambiental. Asimismo, conviene indicar que la participación activa de las y los vecinos de la zona al denunciar y fiscalizar cualquier obra que atente contra el medio ambiente, ha permitido lograr una acción oportuna y eficiente en el caso.

b. Sector Laboral

Una de las causales que generan mayor exclusión social está referida a la insuficiencia de fuentes de trabajo o bien la inestabilidad en el trabajo, que generan distorsiones importantes a

nivel de las economías tanto familiares como nacional, así como en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

En ese sentido, para el presente período se han querido visibilizar las más recurrentes problemáticas presentadas con el mayor patrono del sector público costarricense, sea el Ministerio de Educación Pública, así como las recomendaciones vertidas por la Defensoría para corregir los problemas denunciados. Desde el tema de nombramientos irregulares, hasta la necesaria revisión de los procedimientos informáticos seguidos para la comunicación y registro de nombramientos, son algunas de las temáticas que a continuación se expondrán.

Asimismo, se presenta un informe en relación con el seguimiento que se la ha dado al tema de hostigamiento psicológico en el trabajo, asunto que atañe a toda la clase trabajadora y que se está convirtiendo en una forma más de lograr la exclusión de personas trabajadoras de sus entornos con graves consecuencias a todos los niveles.

i. Nombramiento irregular de interinos y otros movimientos de personal en el Ministerio de Educación Pública

La problemática que se deriva del nombramiento irregular de personal interino en el Ministerio de Educación Pública es un fenómeno que se remonta a muchos años de prácticas administrativas de nombramiento, que riñen con los conceptos de buen gobierno y sana administración.

La Defensoría de los Habitantes se ha abocado al análisis de esta problemática en diversas ocasiones y sucesivamente ha emitido recomendaciones al Ministerio de Educación Pública orientadas a la corrección de las múltiples denuncias recibidas.

Particular importancia se otorgó a la denuncia interpuesta en abril de 2003 por uno de los diputados; lo que motivó la apertura de una investigación de oficio²²¹, cuyo resultado y recomendaciones se incluyeron en el informe anual del periodo 2003-2004 presentadas ante la Asamblea Legislativa. A esas recomendaciones se les ha dado el seguimiento oportuno por persistir los problemas denunciados, así como la exploración de nuevas aristas de la problemática, que han permitido nuevas recomendaciones y la reiteración de anteriores al Ministerio de Educación Pública, orientadas a garantizar que el nombramiento de personal docente se tramite con estricto apego a las disposiciones establecidas en la Ley de Carrera Docente que rige la materia, y no en función del clientelismo político, peligro que se debe conjurar en resguardo de la calidad de la educación y la dignidad de los educadores.

Con ocasión de los múltiples documentos examinados sobre el asunto, la Defensoría comprueba que la problemática del nombramiento de docentes interinos ha sido una preocupación de la Contraloría General de la República así como de la Defensoría de los Habitantes, emprendiéndose iniciativas importantes para supervisar, controlar y atenuar la incidencia de nombramientos con injerencia política en las Direcciones Regionales de Enseñanza, pues estas prácticas consolidan las clientelas políticas y mantiene funcionando instrumentos ilegales de control, a la vez que perpetúa la ineficiencia de la burocracia, generando formas parasitarias de intermediación, todo lo cual conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para su adecuado funcionamiento.

Sin embargo, esta es una tarea nunca acabada sobre la que se procura para fomentar una cultura de buen gobierno en que los sanos principios de transparencia y rendición de cuentas en

²²¹ Ver expediente No. 14796-24-2003.

el nombramiento de educadores interinos constituyan una práctica comúnmente aceptada para el nombramiento de personal docente.

Dentro de la ampliación de la temática expuesta, durante el período 2004-2005 la Defensoría ha concentrado sus esfuerzos en desterrar la aplicación de prácticas abusivas que desvirtúan las disposiciones contenidas en el artículo 101 inciso b) del Estatuto de Servicio Civil, contraviniendo la figura de traslados por excepción, para beneficiar mediante traslados rutinarios a allegados políticos afines a la Administración de turno, con ascensos promocionales en los denominados "nombramientos virtuales", mediante los cuales funcionarios en propiedad son promovidos interinamente a puestos muy superiores del escalafón existente y pasado un tiempo regresan a su puesto en propiedad para ser inmediatamente ascendidos al puesto de rango inmediato superior, pero ya en calidad de propietarios. En muchos casos, los beneficiados ni siquiera se trasladan físicamente a ocupar el puesto para el cual fueron promovidos.

Al respecto se han hecho reiterados llamados de atención al MEP para que se erradique esta práctica, logrando en algunos casos –los menos- efectos positivos a partir de la intervención de la Defensoría.

ii. El sistema informático de recursos humanos del MEP: persisten problemas

A raíz de la queja interpuesta por las distintas organizaciones magisteriales sobre el mal funcionamiento del sistema informático de recursos humanos y los perjuicios ocasionados a los educadores con su funcionamiento irregular durante los cursos lectivos de los años 2002 y 2003, la Defensoría recomendó al Ministerio de Educación Pública²²²

"Extremar las medidas administrativas correctivas que permitan garantizar a los docentes afectados por el impago o pago parcial de salarios, que la situación del mal funcionamiento del sistema informático de pago de salarios se solucionará a la mayor brevedad posible".

Con posterioridad y al demostrarse que muchas de las imprecisiones del sistema se debían a errores producto del ingreso de datos inexactos como consecuencia de que los encargados de nombramientos en las 20 Direcciones Regionales de Enseñanza debían procesar manualmente los datos para luego remitirlos a la sede central del Ministerio de Educación Pública en San José, se han hecho recomendaciones para que se amplíe la red telemática a todas las regiones de Enseñanza existentes en el país, con el fin de minimizar la ocurrencia de errores y que puedan ser corregidos y operados en tiempo real, como lo demandan las prácticas informáticas más actualizadas disponibles en el país.

Así, en informes finales emitidos²²³, la Defensoría reitera las recomendaciones al Ministerio de Educación Pública para que haga extensiva la conexión telemática a todas las direcciones regionales de enseñanza para la comunicación en tiempo real de los movimientos del personal docente, docente-administrativo y administrativo entre la Dirección General de Personal en San José y tales oficinas regionales, para perfeccionar todo el sistema de nombramientos existente.

La operativización en tiempo real del sistema integrado de recursos humanos resulta imprescindible, en la medida en que los movimientos de personal incluyen también el procesamiento de acciones de personal por prórroga de interinatos, traslados, incapacidades, recargo de funciones, sustitución y vacaciones del personal, del cual deriva otra problemática

²²² Ver expediente No.14662-24-2003.

²²³ Ver expedientes Nos: 17522-24-2004, 17554-24-2004 y 17580-24-2004, 14662-24-2003.

adicional que se produce con el reconocimiento y pago de diferencias salariales, que ha experimentado un crecimiento notorio de las reclamaciones que presentan los servidores docentes ante la Defensoría contra la dilación de trámites, tiempo excesivo para resolver las peticiones y mal trato al ciudadano que acude al Área de Asuntos Especializados de la División Jurídica del Ministerio de Educación Pública.

iii. Solicitudes de traslado por enfermedad: urgente necesidad de regulación

La Defensoría recibió, durante el periodo que comprende el presente informe, varias denuncias²²⁴ por parte de diferentes docentes del MEP en las cuales se establece que la Dirección General de Personal del Ministerio no resuelve las solicitudes de traslados por enfermedad.

Dentro del examen de las denuncias interpuestas se determinó que el fundamento esgrimido por la Dirección aludida, encuentra su contenido en que la solicitud formulada por el servidor no cumple el requisito de aportar el Certificado Médico extendido por el Instituto Nacional de Seguros que recomienda el traslado del funcionario.

Dicha situación, como bien lo intentó aclarar la Defensoría, resulta lógica y procedente para aquellos casos que están amparables o cubiertos por la materia de riesgos del trabajo; sin embargo, tal circunstancia deja en una total indefensión a aquellos servidores que, padeciendo de un problema de salud evidente y manifiesto, no son sujeto de análisis ni de valoración de si procede un cambio de funciones por parte de la Administración.

Pese a que lleva razón la Dirección General de Personal al indicar que existe un vacío jurídico en cuanto al tema de reubicaciones y que dicha temática se encuentra regida por las disposiciones establecidas en la Circular DGP-9929-04 de fecha 15 de julio de 2004, lo cierto es que las disposiciones que regulan el tema de reubicaciones o traslados por enfermedad, no contemplan ni atienden, de manera efectiva, aquellos casos de docentes que presentan un problema de salud o padecimiento incapacitante que no constituye un riesgo laboral.

La Defensoría estima que la solicitud de traslados además de atender a la necesidad de buscar una solución desde la perspectiva del derecho a la salud del funcionario o funcionaria, también debe valorar la búsqueda del mejoramiento del sistema educativo costarricense, teniendo en cuenta que de persistir los problemas de salud del servidor, dicha situación deviene en una afectación directa en la calidad de la educación.

La Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministro de Educación Pública procurar una reforma legal que permita dar contenido jurídico a los traslados de funcionarios por recomendación médica extendida por la Caja Costarricense de Seguro Social.

La respuesta de ese ministerio ha reiterado el argumento de inexistencia de asidero legal para tramitar reubicaciones por riesgo de salud con fundamento en dictamen médico emitido por la Caja Costarricense de Seguro Social; sin embargo, la solución que ha propuesto la Defensoría de los Habitantes se dirige a que el Ministerio de Educación se aboque al análisis y estudio de las situaciones denunciadas por muchos docentes y que, motivado por dichas circunstancias y por

²²⁴ Ver expedientes Nos: 16844-24-2004 y 18216-24-2005.

iniciativa propia, establezca o genere el fundamento legal para que dichas reubicaciones puedan ser valoradas con el correspondiente detenimiento y atención que ameritan.

Ahora bien, llama la atención que la Dirección General de Personal no reconoce como documento idóneo para la solicitud de traslado, los dictámenes médicos de la Caja Costarricense de Seguro Social; dicha situación se contrapone con lo que ha establecido la Sala Constitucional que recientemente, señaló que tratándose de reubicaciones por problemas de salud debe haber un criterio médico que determine el grado de incapacidad del servidor, el cual inicialmente debe ser emitido por el INS,

*"...No obstante, tratándose de jerarquía, por encima de la Ley se encuentra la Constitución Política que resguarda el derecho a la salud, el cual en modo alguno puede ser amenazado (...) En consecuencia, el hecho de que el Instituto Nacional de Seguros por cualquier razón no quiera dar traslado a la situación expuesta recomendando la reubicación de la amparada, no puede dejarla en un estado de indefensión que amenaza su derecho a la salud, pues existe una valoración médica por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, en la que un médico también del Estado insiste en que en el puesto en que se desempeña, la recurrente está expuesta a los agentes que agravan su situación y que debe valorarse su reubicación (...) Habiendo sido constatada la enfermedad de la recurrente y acogiendo la recomendación médica de la Caja Costarricense de Seguro Social, la autoridad recurrida debe proceder a reubicar a la amparada en un puesto en el que no se ponga en riesgo su salud, atendiendo a la enfermedad que padece".*²²⁵

Con base en lo expuesto, la Defensoría reafirma en el presente que la forma en que actualmente la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación se encuentra resolviendo las solicitudes de reubicación de labores de los funcionarios de esa Institución y las cuales no se encuentran justificadas mediante un certificado médico del Instituto Nacional de Seguros sino de la Caja Costarricense de Seguro Social, genera un estado de indefensión para el funcionario y a la vez violenta de forma clara y flagrante el derecho a la salud consagrado en la Constitución Política. Esta acción administrativa resulta una modalidad de exclusión en perjuicio del grupo de personas trabajadoras que, pese a tener un padecimiento comprobado por la Caja Costarricense de Seguro Social, no se autoriza su traslado afectando su salud y poniéndolos en situación de desigualdad en relación con otros funcionarios a quienes sí se ha autorizado su reubicación.

iv. Hostigamiento Psicológico en el trabajo: un mal cada vez más frecuente

La Defensoría considera importante incluir en el presente informe el seguimiento que se le ha dado al tema relacionado con el hostigamiento psicológico en el trabajo²²⁶ y las consecuencias para las personas trabajadoras que lo sufren. En el Informe de Labores 2003-2004, se realizó una introducción al tema con la referidas citas doctrinarias y jurisprudenciales a nivel internacional; adicionalmente, se dejó en evidencia la falta de capacitación en las instituciones, así como en el ámbito de competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

²²⁵ Sala Constitucional, Voto No. Voto 2004-12803

²²⁶ Por acoso laboral se entiende "...cualquier manifestación de una conducta abusiva, y, especialmente los comportamientos, palabras, actos, gestos y escritos que puedan atentar contra la personalidad, la dignidad o la inseguridad física o psíquica de un individuo, o que puedan poner en peligro su empleo o degradar el clima de trabajo". Hirigoyen, Marie-France. **El acoso moral**. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina. 2005. Pág. 48.

Hoy día, transcurrido un año desde que la Defensoría de los Habitantes tomó como propio el tema en cuestión debido a la falta de intervención de otros entes estatales, se recibieron diferentes casos en los cuales se analizó y desarrolló la problemática del hostigamiento laboral o psicológico. El valor que se le ha dado a las denuncias que se han recibido gira en torno al señalamiento de violaciones claras y evidentes a derechos de las personas trabajadoras afectadas, hasta el establecimiento primario de líneas orientadoras en el proceso que conlleva la determinación o establecimiento de alguna conducta relacionada al hostigamiento laboral.²²⁷

Pese a la gran cantidad de quejas relacionadas con la temática, a continuación se expondrán algunos de los casos más relevantes que fueron resueltos dentro del periodo que comprende el actual Informe. En ese sentido, se recibió por parte del Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Hacienda una denuncia en la cual se expone que catorce trabajadores de la Dirección Tributaria de Puntarenas sufren de hostigamiento laboral o psicológico por parte un funcionario de dicha Administración. Cabe destacar, que la denuncia hacía referencia a que las Autoridades de dicho Ministerio conocen de la situación conflictiva; sin embargo, los reclamos de los trabajadores no habían sido escuchados ni resueltos²²⁸.

Según los informes presentados por la autoridad competente, el Ministerio realizó un Estudio de Clima Organizacional con el fin de valorar las relaciones interpersonales, además se realizó un estudio psicológico a las partes afectadas, con el fin de profundizar en el problema.

Pese a que en la parte inicial de la queja se determinaron acciones inmediatas, el proceso de investigación y resolución del caso presentó varias dificultades, dentro de las que se pueden mencionar que la Administración tardó varios meses en el análisis de ambos estudios, lo cual trajo una injustificada tardanza en la aplicación de las recomendaciones de “ejecución de soluciones”; adicionalmente se denegó el acceso directo a la información existente en ambos estudios, amparados en el artículo 273 de la Ley General de Administración Pública.

Bajo este panorama, la Defensoría advirtió la falta de interés de la Administración por resolver una situación conflictiva claramente demostrada, realizando un llamado de atención en cuanto al tiempo que se ha tomado dicho Ministerio para conocer y aplicar lo detectado en los Estudios de Clima Organizacional y Psicológico, con el agravante de que el Ministerio de Hacienda no brindó la información de los estudios con lo cual se mantenía un silencio generalizado sobre la problemática laboral existente en la Administración Tributaria en Puntarenas.

Como resultados positivos del caso y de las recomendaciones giradas al actual Ministro de Hacienda, se logró que el Ministerio avalara los resultados de los estudios y ejecutara las recomendaciones emanadas en dichos documentos; además se iniciaron talleres y trabajos con los funcionarios involucrados y se divulgaron los resultados de los mismos. Finalmente, el Estudio de Clima Organizacional fue enviado a la Defensoría de los Habitantes, la que a su vez se lo entregó al Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Hacienda.

La Defensoría recibió otra queja del Ministerio de Hacienda, en la que una funcionaria de ese Ministerio denunció que su superiora realiza acciones de hostigamiento en su contra, lo que le ha generado sentirse excluida de grupos de trabajo, que no se le asignen funciones propias del cargo y que en general se encuentre en un estado de asilamiento total.²²⁹

²²⁷ Ver Expedientes Nos: 15472-24-2003, 16888-24-2004, 17046-24-2004, 17155-24-2004, 17288-24-2004, 17439-24-2004, 17747-24-2004, 17839-24-2004.

²²⁸ Ver Expediente No: 15805-24-2003

²²⁹ Exp. 16941-24-2004

En respuesta al requerimiento realizado por la Defensoría, el Ministerio de Hacienda contestó que se habían contratado los servicios de una psicóloga para tratar, mediante sesiones de terapia, a ambas funcionarias y en intervenciones en crisis; además que no existía un Estudio de Clima Organizacional en la Dirección donde labora la denunciante; sin embargo, se contrataría una empresa para realizarlo y que se tomó la decisión de suspender cualquier valoración del rendimiento laboral de la funcionaria denunciante.

Un aspecto de esencial relevancia para proponer soluciones al caso en cuestión, lo fue la intervención de la psicóloga contratada para atender la situación en crisis; sin embargo, el informe presentado por la profesional evidenció que en lugar de mejorar la situación conflictiva se incrementó de forma desproporcionada; en ese sentido, la psicóloga indicó que la servidora afectada se presentó a todas las sesiones de terapia y que otra funcionaria había hecho caso omiso de su obligación de presentarse.

En razón del agravamiento sufrido en el estado emocional de la servidora denunciante, la psicóloga recomendó la reinstalación inmediata de funciones a la trabajadora; a lo cual, el Ministro resuelve trasladarla de Dirección, decisión que incrementó el deterioro emocional y resultó contrario a lo recomendado por la psicóloga.

Ante tales irregularidades, la Defensoría evidenció un desinterés por el proceso de atención y resolución del conflicto laboral, existiendo además una complacencia por parte del autoridades superiores del Ministerio de Hacienda, al permitir que la actitud arbitraria de la persona denunciada al no asistir a la sesiones de terapia, se produjera sin sanción alguna. Se consideró que la erogación realizada por ese Ministerio, en la contratación de la profesional, no tuvo los resultados esperados existiendo un gasto económico por parte de la Administración el cual puede ser considerado como injustificado e irracional, producto de la actuación injustificada de un funcionario.

En relación con el traslado de Dirección, este órgano defensor estimó que la resolución del entonces Ministro de Hacienda tergiversó lo informado por la psicóloga y resolvió a conveniencia particular la reubicación de la servidora denunciante, ello por cuanto la recomendación técnica y especializada NUNCA fue de reubicarla, sino de reintegrarla en sus funciones. La Defensoría destacó la necesidad de REVOCAR el acto de traslado basado en la falta de fundamentación y en razón de la existencia de un ius variandi abusivo de la Administración.

Se destacó lo inadmisibles que resulta que tanto el anterior Ministro de Hacienda, así como la anterior Viceministra no hubiesen tomado un acuerdo o decisión sobre la implementación o ejecución de lo establecido dentro del Estudio de Clima Organizacional realizado en la Dirección General de Informática y que el plazo tomado por los jerarcas de dicho Ministerio para implementar lo establecido en el Estudio resultó irracional y desprovisto de toda proporcionalidad.

Como resultados positivos del caso y de las recomendaciones giradas al actual Ministro de Hacienda se logró abrir un Órgano Director del Procedimiento a la funcionaria denunciada, se estableció un cronograma de actividades para implementar las recomendaciones del Estudio de Clima Organizacional, se hizo envío del estudio a la Defensoría de los Habitantes quien a su vez lo entregó a la parte interesada. Finalmente, se encuentra pendiente de cumplimiento, por parte de ese ministerio, el traslado de la servidora tal y como lo recomendó la Defensoría.

Otro de los casos que impactaron, dentro de la temática relativa al hostigamiento laboral o psicológico, tiene relación con la queja interpuesta por un Inspector del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en la cual denuncia que la Oficina Regional del MTSS en Guácimo, se

encuentra ubicada en el mercado central, sin servicio sanitario, agua, luz, teléfono, fax, teniendo además problemas de ventilación y luminosidad.²³⁰

El entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social contestó desconocer de la situación alegada por el servidor, atribuyendo la pretensión de éste a privilegios que desea obtener; por otra parte, informó que la oficina cumple con los requisitos necesarios para brindar las funciones de Inspección.

Como parámetros objetivos de valoración al caso, la Defensoría solicitó a los Departamentos de Salud Ocupacional del INS y del MTSS efectuar una inspección en el lugar denunciado; al respecto, todos los informes corroboraron la veracidad de la denuncia del servidor, no dejando dudas que la argumentación presentada por las autoridades del MTSS tuvo grandes imprecisiones y que existían evidentes violaciones a derechos del funcionario.

De la investigación efectuada se realizó un llamado de atención al Ministro por el contrasentido que representa la denuncia del inspector del MTSS; además mediante la prueba recabada durante el proceso de investigación se demostró el desgaste psicológico y físico del trabajador, provocando una vulneración de su dignidad.

Como resultados positivos del caso y de las recomendaciones giradas se logró que el Ministro de MTSS ordenara al Departamento de Proveduría Institucional reubicar la Oficina Regional de Guácimo y efectuar su equipamiento respectivo.

Tal y como queda expuesto en los casos referidos, en el período que comprende el presente informe se han logrado importantes avances en materia de detección, prevención y sanción del hostigamiento psicológico en el trabajo. En ese sentido, conviene destacar entre otras acciones concretas la iniciativa del Patronato Nacional de la Infancia para incorporar dentro de su Reglamento Interno de Trabajo la sanción de las conductas de hostigamiento psicológico. Asimismo, el Ministerio de Salud conformó muy acertadamente una Comisión Interdisciplinaria encargada de atender las denuncias que se reciban.

El hostigamiento psicológico en el trabajo genera una exclusión odiosa y perversa de personas trabajadoras que, en muchos casos terminan “huyendo” de sus trabajos con una afectación tanto a nivel personal, familiar y social.

El camino por recorrer para la consecución de espacios laborales libres de hostigamiento es largo; sin embargo, la Defensoría considera que el desafío que muchas instituciones se han planteado y sobre el cual están trabajando está permitiendo avanzar, para lo cual se ha brindado además de la acción propiamente de atención de denuncias, soporte en cuanto a la capacitación a personal de las instituciones públicas que quieran trabajar el tema en sus organizaciones.

c. Seguridad social

El artículo 73 de la Constitución Política, establece los seguros sociales en beneficio de la clase asalariada del país, desde una perspectiva solidaria y contributiva, con el fin de proteger a las personas trabajadoras de los riesgos por invalidez, vejez y muerte, así como de enfermedad y maternidad, cuya administración y gobierno se delegó en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). En esa misma norma se estableció que los seguros contra riesgos profesionales serían de exclusiva cuenta de los patronos y se regirían por disposiciones especiales. Como

²³⁰ Exp. 15886-24-2003

complemento a dicha disposición constitucional, también es importante tener en cuenta lo establecido en el Convenio N° 130 de la Organización Internacional del Trabajo, denominado "Convenio relativo a la asistencia médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad", aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, según Ley N° 4737 del 29 de marzo de 1971.

La Defensoría de los Habitantes se basó en esta normativa de rango superior junto con lo estipulado en la Ley Constitutiva de la CCSS y sus respectivos Reglamentos, la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres N° 7331 de 13 de abril de 1993, así como la Ley Constitutiva del Instituto Nacional de Seguros, para analizar y estudiar algunas de las diferentes consultas, denuncias y quejas por parte de distintas personas que consideraron violentados sus derechos en cuanto a los principios que deben prevalecer en la atención de la seguridad social del país.

i. Cálculo de rentas en seguro de riesgos del trabajo

Uno de los casos atendidos²³¹ en la Defensoría en el período 2004-2005 estuvo relacionado con un trabajador que a sus 33 años, sufrió un accidente laboral que tuvo serias consecuencias físicas y psíquicas, no sólo por sus efectos inmediatos y directos sino también por el largo trayecto de reclamos que incluyó la vía jurisdiccional y luego la intervención de la Defensoría. Este representó un típico caso en donde el poder de una institución del Estado, en este caso el Instituto Nacional de Seguros (INS) rechazó las gestiones del asegurado en cuanto al cálculo de las rentas y su retroactividad. De ahí que solicitara la intervención de la Defensoría que, luego de un arduo proceso de intervención, pudo convencer a los funcionarios competentes de las injusticias que se habían cometido con el interesado.

Algunas consideraciones importantes relacionadas con esta denuncia se pueden resumir de la siguiente manera: En cuanto al cálculo de las rentas reclamadas por el interesado, el INS -en principio- manifestó que las mismas no se aplicaban directamente al monto de la renta actual sino que para llevar a cabo esos cálculos "*se aplican una serie de factores y valores (montos mínimos de rentas), los cuales determinan el monto final por el cual se va a incrementar*", aspecto que lógicamente dejaba en total indefensión a los beneficiarios del régimen si se toma en cuenta que no se explicaban cuáles factores y cuáles valores. Se complicó aún más cuando se agregó que las rentas no variaban en la misma proporción y que una persona podría recibir un incremento similar a lo aprobado, uno mayor, o bien no recibir incremento, todo ello de acuerdo con los cálculos en "*un sistema informático parametrizado de acuerdo con factores y valores técnicamente definidos para la realización de los cálculos.*"

Por otra parte, se insistió en que la fecha de inicio de la renta fue el 28 de agosto de 1997 pero la fecha de determinación de la renta vitalicia, según la sentencia N° 2375, Voto 345 del Tribunal de Trabajo II Circuito Judicial de San José, era de marzo del 2002. La Defensoría de los Habitantes no estuvo de acuerdo con la interpretación que estaba dando el INS a dicha sentencia, tomando en cuenta que si bien es cierto la misma fue dictada el 15 de marzo del 2002, en el por tanto claramente se estableció que dicha renta anual se pagaría a partir del 28 de agosto de 1997.

El Instituto Nacional de Seguros, argumentó su posición en lo dispuesto por la Junta Directiva mediante acuerdo N° XII de la sesión 8611 del 26 de junio del 2003, cuando se aprobó el ajuste de las rentas a los beneficiarios del Régimen de Riesgos del Trabajo, a partir del 1° de julio del 2003, y se estableció que el aumento del 7% operaría para las rentas emitidas en el año 2001 y anteriores, el aumento del 5% se calcularía para las emitidas en el 2002 y que aquellas emitidas

²³¹ Ver Expediente N° 17227-24-04.

en el 2003 no se incrementarían. Al incluirse en el acuerdo de Junta Directiva la redacción "rentas emitidas" se estaba asumiendo por parte de las autoridades de Riesgos del Trabajo que esos incrementos podrían reconocerse por parte del INS a partir del momento en que se emitieran. El INS había considerado, en forma errónea, que la fecha del voto era sinónimo de fecha de emisión y, consecuentemente, le aplicó un 5% de ajuste a su renta vitalicia y no el 7% como en derecho correspondía.

No obstante lo anterior, como resultado de las gestiones realizadas por la Defensoría, se informó que este asunto fue discutido y aclarado a lo interno del INS y se concluyó que era válido el ajuste de la renta del interesado en el 7% dispuesto por la Junta Directiva para rentas emitidas en el año 2001 y anteriores.

El otro aspecto que la Defensoría de los Habitantes consideró de medular importancia en esta denuncia, estaba relacionado con la renta que le asignó el Instituto Nacional de Seguros, desde el inicio de su incapacidad total permanente, en el mes de agosto de 1997. Esto tomando en cuenta lo dispuesto en la Norma del Seguro de Riesgos del Trabajo publicada en el Alcance N° 30 a La Gaceta del 13 de junio del 2003. En un caso hipotético, que en su momento la Defensoría expuso ante las autoridades del Departamento de Riesgos del Trabajo, se logró convencer a las autoridades del INS de los errores cometidos en los cálculos y se logró coincidir en el procedimiento de cálculo de la renta vitalicia.

Finalmente, el mismo interesado informó a la Defensoría sobre la reunión que sostuvo con las autoridades del Departamento de Riesgos del Trabajo y la disposición de cancelarle las diferencias a su favor con los respectivos intereses. Así las cosas, la Defensoría concluyó que el Instituto Nacional de Seguros, específicamente las autoridades del Departamento de Riesgos del Trabajo, finalmente rectificaron su posición en relación con el caso y se logró corregir la vulneración de derechos de un trabajador que se encuentra en estado de incapacidad total permanente producto de un accidente laboral.

A pesar de que se logró aclarar y corregir la situación presentada alrededor de ese caso particular, se consideró importante que las autoridades del Instituto Nacional de Seguros dispusieran lo pertinente para asegurarse que esta situación representa un caso aislado; de manera que no se está poniendo en peligro los derechos e intereses de otros asegurados del régimen de Riesgos del Trabajo, específicamente en cuanto a las rentas por incapacidades originadas en accidentes laborales.

ii. Urgente coordinación entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros

Otro caso que recibió atención de la Defensoría, en el cual estuvieron involucradas la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Seguros (INS) se relacionó con personas que sufrieron accidentes de tránsito y que a pesar de haber cotizado regularmente para el seguro de salud de la CCSS y para el seguro de Riesgos del Trabajo que administra el INS, vieron violentados sus derechos en cuanto al reconocimiento de subsidios laborales. Producto del accidente, se solicitó la incapacidad por parte del INS, lo cual permitió que del monto de la cobertura de la póliza de seguro obligatorio, se cubriera el subsidio por incapacidad para el trabajo. Se da el caso de personas que pueden mantener la atención médica por parte del INS ante un incremento de cobertura de la póliza lo cual no incluye, según lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de Tránsito, el subsidio por incapacidad. Ello implica que se origine la solicitud ante la CCSS para homologar las incapacidades otorgadas por los médicos del Instituto Nacional de Seguros y de esta forma lograr cobrar el 60% del subsidio por la condición de enfermedad, según las disposiciones establecidas en la normativa que rige para la CCSS.

No obstante lo anterior, en algunos casos, se ha dispuesto por parte de la CCSS denegar los reclamos, fundamentando la decisión en que las incapacidades reclamadas resultaban ser "actos médicos administrativos" competencia del INS. Esto significa que ni el INS ni la CCSS asumen la responsabilidad por el pago del 60% de subsidio por incapacidad de un período determinado, lo cual deja en entera indefensión al asegurado que en algunos casos ha tenido que recurrir a la vía jurisdiccional ante el agotamiento de la vía administrativa de ambas instituciones descentralizadas.

Llama la atención de la Defensoría que aún con la firma de convenios celebrados entre ambas instituciones, no logran ponerse de acuerdo en cancelar un derecho de un trabajador que emana de los principios de la seguridad social y de la misma Constitución Política y las leyes que las rigen. Hay que tomar en cuenta que con la interpretación que se da sobre este tipo de casos, el único perjudicado es el incapacitado, en su condición de trabajador asalariado, quien pese a estar asegurado contra riesgos en salud, no puede hallar cobertura para la recuperación de los ingresos que debió haber percibido durante el tiempo de su incapacidad y lo están obligando a recurrir -asumiendo los costos que ello implica- a la vía jurisdiccional para defender sus derechos.

iii. Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte: conflicto en su interpretación

La Defensoría atendió la denuncia de un asegurado en la provincia de Limón²³² a quien le fue declarada una incapacidad total permanente de conformidad con el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS. El asegurado solicitó su pensión desde el 19 de mayo del 2000, recibió pagos por subsidios hasta el 26 de diciembre de ese mismo año, su incapacidad se extendió hasta los primeros días del mes de enero del 2001, y luego fue despedido por su patrono el 4 de enero de ese mismo año. Esto de conformidad con lo dispuesto en los incisos a) y c) del artículo 19 del Reglamento del IVM, relacionado con la vigencia de los derechos de los asegurados del Régimen de Invalidez.

Al respecto, la CCSS le negó el derecho del asegurado a un pago retroactivo de las sumas dejadas al descubierto del primer semestre del 2001.

En este caso la Defensoría, luego del análisis y estudio de la denuncia presentada por el interesado, concluyó que resultaron inconsistentes las respuestas emitidas por las autoridades del Departamento de Pensiones de la CCSS en relación con el presente caso, al considerar que la fecha de vigencia de la pensión, simplemente se basó en lo dispuesto en los artículos 6 y 19 del Reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y no en aspectos fundamentales que permitieran una aplicación correcta de la normativa arriba indicada, lo cual dejó al descubierto el semestre por concepto de subsidio por incapacidad que insistentemente había venido reclamando.

Se tomó en cuenta que en los artículos del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte, se hace mención a la vigencia de los derechos cuando se inicie la incapacidad o condición de padecimiento y no a la declaratoria. Por otra parte, se establecen las condiciones de la declaratoria y suspensión de labores, así como el inicio del disfrute de la pensión a partir del momento en que el asegurado termine de recibir los subsidios del Régimen de Enfermedad y Maternidad.

²³² Ver Expediente No. 17007-24-04.

En este caso los pagos por incapacidad se agotaron el 26 de diciembre del 2000 y la incapacidad para laborar se extendió hasta los primeros días del mes de enero del 2001, con lo cual es evidente que se dejó al descubierto el primer semestre del 2001, que era precisamente lo que se reclamaba.

Conviene resaltar la falta de atención de las autoridades de la CCSS, al trasladar y no dar seguimiento a lo que se consideró un error de la administración de repetir una frase sin mayor justificación respecto a que no se había detectado error o omisión que pudiera variar la resolución emitida en el caso y, consecuentemente, se ratificaba lo actuado por los funcionarios competentes ya que lo resuelto estaba correcto en todos sus extremos.

Resultó igualmente cuestionable y preocupante que las autoridades de la CCSS permitieran que una persona inválida a sus 50 años de edad, con las dos terceras partes de sus facultades físicas y psíquicas afectadas, con serios problemas de comunicación, con familia, afectado por problemas económicos y sin poder trabajar, quedara desprotegida durante un semestre, por una interpretación errónea y acomodaticia de la normativa que rige la vigencia de los derechos por Régimen de Invalidez, sin tomar en cuenta que la institución debe su existencia al cumplimiento funcional de los poderes-deberes que le otorgó el legislador para velar y proteger los derechos de los asegurados.

De ahí que la Defensoría dispusiera recomendarle a las máximas autoridades de la CCSS revisar con prioridad el caso, tomando en cuenta lo establecido en los artículos 6, 8 y 19 del Reglamento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, y las circunstancias que se han suscitado desde el mes de mayo del 2000, cuando se presenta la solicitud de pensión, el momento en que deja de percibir los subsidios, finaliza su incapacidad, y la fecha en que es despedido por su patrono. La resolución fue reconsiderada por la CCSS y se encuentra al momento en estudio en recurso planteado.

iv. Morosidad de Ministerios con la Caja Costarricense de Seguro Social

La Defensoría inició una investigación²³³ de la morosidad que se refleja en las órdenes patronales de los funcionarios de los ministerios de Seguridad Pública y Gobernación. En primer lugar fue importante reconocer que una de las quejas fue admitida en contra del Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, bajo una interpretación errónea de que esa instancia cancelaba directamente de su presupuesto las cuotas obrero patronales que administra la CCSS en los regímenes de Enfermedad y Maternidad, y de Invalidez, Vejez y Muerte. No es sino con el informe del Ministro de esa cartera que se aclaró que en el reglamento del Seguro de IVM la Junta Directiva de la entidad aseguradora dispuso que es el Ministerio de Hacienda, por intermedio de la Tesorería Nacional, el que se encargará de deducir a los trabajadores las aportes a las cuotas obreras e incluir en el Presupuesto Nacional las sumas correspondientes a las contribuciones del Estado como tal y como patrono.

En relación con este caso, la Defensoría concluyó que existía una contradicción entre las manifestaciones del Tesorero Nacional -en el mes de octubre del 2004 - y la información suministrada por el quejoso, relacionada con el estudio de cuotas del periodo que abarca del 01 de marzo del 2001 al 01 de setiembre del 2004. Esto por considerar que el Tesorero Nacional manifestó que la Tesorería *“ha cancelado oportunamente la facturación de cuotas obrero y patronales correspondientes al Ministerio de Seguridad y los demás ministerios de Gobierno”*. De haber cancelado oportunamente pareciera ilógico que el interesado aparezca en los registros del Departamento de Facturación y Afiliación de la CCSS en condición de moroso. Excepto que se

²³³ Ver Expediente No. 17910-24-04.

trate --como lo indicó el mismo Tesorero Nacional--, de facturas extraordinarias y otros cobros que están en proceso de revisión y que según lo dicho por el propio Ministro, de determinarse una eventual deuda, no se tendría reparo en reconocerla y tomar las medidas para cancelarla.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría consideró importante investigar si lo denunciado por el interesado correspondía a una situación aislada o era un problema que se estaba presentando a nivel de otros funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación a los cuales se les rebajan de sus salarios las cuotas obreras y pese a ello se registraba algún tipo de morosidad.

De ahí que se recomendó al Ministro de Seguridad Pública y Gobernación girar las instrucciones del caso para que los funcionarios de la Dirección Financiera de ese despacho, realizaran las averiguaciones correspondientes ante la CCSS, a efecto de determinar las razones por las cuales el interesado aparecía en condición de morosidad en el pago de las cuotas obreras en los registros del Departamento de Facturación y Afiliación de dicha entidad aseguradora, a pesar de que la Tesorería Nacional ha cancelado --según se indicó-- oportunamente la facturación de las cuotas obrero patronales del Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación y demás ministerios de Gobierno.

Cabe agregar que el Tesorero Nacional posteriormente indicó que las planillas de la CCSS se han venido cancelando puntualmente de acuerdo con la fecha establecida en las facturas del SICERE; sin embargo, por problemas de información se han generado diferencias y multas que están en proceso de conciliación.

v. Problemas de otorgamiento de pensiones por viudez

Otra investigación sobre el tema de la seguridad social está relacionada con el hecho de determinar cuál es el tratamiento que se está dando en la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) a dos aspectos específicos: las solicitudes de pensión por viudez y el cobro de cuentas pendientes de las viudas²³⁴, tomando en cuenta el desorden administrativo que por años se ha venido presentando en la DNP y que ha obligado a muchas personas a acudir a la Defensoría de los Habitantes y a la Sala Constitucional. No obstante, a pesar de resoluciones favorables de estos órganos, aún persisten problemas que afectan el buen funcionamiento de la DNP y no se vislumbra una solución en el corto plazo.

En la intervención de la Defensoría se logró determinar un grado importante de descoordinación y procedimientos aislados por parte de varias instancias administrativas del MTSS que participan en los procesos de atención de este tipo de solicitudes. La DNP no cuenta con información oportuna y confiable para emitir informes con información básica y elemental sobre las solicitudes de las viudas, ya que depende de otra unidad administrativa del Ministerio, que en el mejor de los casos remitiría esa información en el plazo de un mes. La Defensoría de los Habitantes considera que la Dirección Nacional de Pensiones debe cumplir con su obligación de ejercer el servicio público con parámetros de "Buena Administración", al considerar no sólo el retraso en la resolución de las solicitudes de pensión por viudez y de las cuentas pendientes de ejercicios anteriores, sino también por el hecho de no contar con elementos básicos para realizar una gestión acorde con las necesidades de las y los usuarios de los servicios.

En este caso particular la Defensoría concluyó que las máximas autoridades del MTSS no ejercieron la debida fiscalización sobre la DNP, al legitimar la incapacidad de esa unidad administrativa de no contar con información básica y elemental --de manera oportuna-- en relación con los trámites relacionados con las solicitudes de traspaso de pensión de las viudas y

²³⁴ Ver Expediente N° 17059-24-04.

lo referente a la cancelación de pagos pendientes de ejercicios anteriores. De ahí que se insistiera en que esos jerarcas debían asumir su responsabilidad y ejercer el control y la supervisión sobre los responsables de la Dirección Nacional de Pensiones, para que se determinaran las causas de la violación de derechos a personas que perdieron a sus esposos y que lo único que están solicitando es lo que por ley les corresponde. No es permisible que se sigan violentado los derechos de estas personas y no se ponga un límite al trabajo que desde el punto de vista de la Defensoría resulta ineficiente e ineficaz.

Al respecto, conviene reiterar que el acceso a la información es uno de los parámetros fundamentales para hacer efectivo el mecanismo de rendición de cuentas a las que están sometidos todos los funcionarios públicos, el cual se ve violentado en tanto no existan en el ámbito institucional mecanismos ágiles y oportunos que permitan medir el nivel de eficiencia del trabajo institucional y su repercusión directa en la afectación de los derechos e intereses de los habitantes.

vi. Pago de deudas por estudios técnicos realizados a la CCSS

La Caja Costarricense de Seguro Social contrató a un grupo de funcionarios para que realizaran un estudio mediante la aplicación de la Ficha de Información Social (FIS) con el fin de otorgar la pensión del Régimen No Contributivo a los adultos mayores que así lo requirieran. Por cada FIS aplicada se les pagaría €5.000 y a pesar de los múltiples estudios realizados sobre si el monto pagado era el adecuado, éste se mantuvo. Fueron 200 personas que laboraron para este programa, a las que en su oportunidad se les adeudó una millonaria suma de dinero. Presentaron gestiones ante la Gerencia de Pensiones de la Caja, pero no obtuvieron respuesta.

La Defensoría de los Habitantes recomendó²³⁵ a la Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social lo siguiente:

"Establecer, como prioridad, el pago de las deudas que mantiene esa entidad aseguradora con todas aquellas personas especialistas en Trabajo Social que participaron en los estudios para determinar los derechos de los solicitantes de pensión por el Régimen No Contributivo por Monto Básico con el fin de establecer una fecha límite, de ser posible en el presente periodo presupuestario, en la cual se puedan honrar dichas deudas y de una vez por todas se cumpla con lo establecido en el "Compromiso de Gestión" firmado en su oportunidad por los Gerentes de la División de Pensiones y de la División Médica."

Durante el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría, se detectaron una serie de dificultades técnicas para poder honrar el compromiso adquirido por la Caja, debido a que no se logró detectar cuál tenía que ser el mecanismo legal por medio del cual la Contraloría General de la República no objetara el pago.

En ese sentido, la Defensoría procuró un acercamiento entre las autoridades de la Caja y el órgano contralor y promover la búsqueda de soluciones al problema planteado. En noviembre del 2004, el Jefe del Departamento de Régimen No Contributivo, indica que recibió el oficio mediante el cual se informa que el ente contralor, avala y refrenda el proyecto de pago (modificación externa) tendiente a honrar los compromisos pendientes con los Trabajadores Sociales del Seguro de Salud, por la realización de los referidos estudios de pensión en el Régimen no Contributivo, por lo que se solicitó al Departamento de Presupuesto de la Gerencia

²³⁵ Ver expediente No. 14435-24-2003

División de Pensiones, proceder a la brevedad a realizar las acciones correspondientes que garantizaran dicho reconocimiento. Posteriormente la Defensoría le comunicó a la denunciante que el reconocimiento al pago ya había sido aprobado por el órgano de fiscalización superior, restando únicamente su cancelación.

Si bien no se previeron los mecanismos de pago a priori, también es cierto que si no se hubiera tomado la decisión de realizar el estudio, muchos adultos mayores no estarían disfrutando de ese beneficio.

Con fecha abril del 2004, se recibió nota de los afectados, mediante la cual indicaron que efectivamente la Caja les canceló lo adeudado.

d. Conflictos de gestión inter e institucionales

i. *Conflicto MOPT-Municipalidades por señalización vial*

Los cantones del país, especialmente en las ciudades principales, enfrentan graves problemas en materia de tránsito, sea en la infraestructura vial, en la cantidad de vehículos que circulan por ellas y por la falta de control y atención del crecimiento urbano. Frente a esta problemática, la señalización vial cobra una importancia fundamental tanto para el control y regulación del tránsito, como para la garantía de la seguridad e integridad física de las y los habitantes.

La problemática por señalización vial²³⁶ ha sido abordada por la Defensoría por medio de las siguientes denuncias:

- Irrespeto a la señalización existente, por parte de los conductores. Esto debido a su deterioro o la necesidad de adecuarla a las nuevas necesidades viales.
- Falta de señalización vertical y horizontal, que coadyuva a que los vehículos irrespeten la propiedad privada y se parqueen en lugares no autorizados o no recomendados, sin que la Policía de Tránsito pueda hacer uso de la normativa vigente en materia de sanciones.
- Utilización de aceras como estacionamiento que conlleva al daño en las vías peatonales, alcantarillas y cordón de caño.
- Estacionamiento de autobuses, camiones, furgones y demás vehículos pesados en zonas residenciales mixtas, lo cual impide el libre tránsito de las personas y obstaculiza el paso de los vehículos particulares.
- Contaminación sónica, provocada por autobuses y camiones de alto tonelaje.

En relación con la atención de las denuncias, la Defensoría solicitó a la Dirección General de Ingeniería de Tránsito del MOPT estudios técnicos²³⁷ para la adecuación de las vías existentes y

²³⁶ Ver expedientes Nos: 17021-24-2004, 16026-24-2003, 15546-24-2003, 17848-24-2004, 17783-24-2004.

²³⁷ Se mantiene lo estipulado en el artículo 15 de la Ley N° 6324 de 19 de julio de 1984, Ley de Administración Vial, en el sentido de que la Dirección de Ingeniería de Tránsito le corresponde revisar y aprobar, antes de su ejecución, los programas, planes y diseños correspondientes, elaborados por las municipalidades y de no darse esta condición el Consejo de Seguridad Vial se puede abstener de transferir semestralmente, los fondos provenientes de las sumas recaudadas por el concepto de multas por infracciones.

su señalamiento a las nuevas necesidades en materia de tránsito de conformidad con las denuncias que plantean las y los habitantes. En este sentido la Defensoría ha insistido en la imperiosa necesidad de que las municipalidades y el CONAVI realicen una ejecución efectiva de las obras recomendadas técnicamente en materia de señalización.

Para efectos de mejorar y optimizar las rutas nacionales, principalmente las vías cantonales, la Defensoría ha hecho ver a las municipalidades la importancia y necesidad del establecimiento en cada cantón de los Consejos Locales de Seguridad Vial (COLOSEVI'S). El COLOSEVI es una organización local reconocida por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes que se encuentra adscrita formalmente a las municipalidades y tiene como fin primordial velar porque el sistema de tránsito de cada uno de los cantones funcione adecuadamente; sus proyectos van desde la demarcación de rutas, semaforización, mantenimiento de señales de tránsito, identificación de zonas de riesgo, diagnóstico para cambio de vías y paradas, hasta capacitaciones a docentes y transportistas, entre otros.

En los casos donde funciona activamente el COLOSEVI, la Defensoría ha señalado por medio de sus informes sobre las responsabilidades legales y reglamentarias de los integrantes de dichos consejos, indicando que para que los mismos sean eficientes y eficaces, se requiere de una activa participación de sus miembros, la cual es fundamental para el desarrollo del mismo cantón.

- **Problema de competencias entre las Municipalidades y el MOPT**

La Defensoría ha observado un problema de definición de competencias, entre las municipalidades y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, principalmente en la señalización de la red vial nacional. En este sentido, la Defensoría ha expresado en sus informes que la responsabilidad de señalización en rutas municipales o cantonales se debe realizar con fondos municipales, vía convenio con la Dirección General de Ingeniería de Tránsito o en forma independiente por parte de cada municipalidad, como la misma legislación lo establece; la señalización en Rutas Nacionales queda a cargo del CONAVI²³⁸.

El principal problema consiste en que los gobiernos locales no tienen prácticamente ninguna injerencia en la creación de normas de tránsito, control de su cumplimiento e imposibilidad legal de decidir sobre accesos vehiculares a las vías, aún cuando las vías son administradas por los mismos gobiernos locales. En este sentido, si bien es cierto que a las municipalidades les corresponde la administración de las rutas cantonales y vecinales, la institución que regula el acceso de vehículos a las mismas es el MOPT²³⁹, de ahí la importancia del deber de establecer una coordinación estricta entre el MOPT y las municipalidades que llegue a solventar este problema que afecta directamente a las y los habitantes.

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, entendiéndose que

²³⁸ El dictamen C-031-2002 de 24 de enero del 2001, de la Procuraduría General de la República, dirime el conflicto de competencias entre la Municipalidad de San José y la Dirección de Ingeniería de Tránsito del MOPT, en relación con el señalamiento vial y la colocación de reductores de velocidad en las vías cantonales, reafirmando lo estipulado en el artículo 217 b) de la Ley 7331, Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres en cuanto a la obligatoriedad de que las municipalidades lleven a cabo proyectos de seguridad vial a nivel cantonal con los fondos transferidos al efecto por el Consejo de Seguridad Vial.

²³⁹ Así estipulado en la Ley Orgánica del MOPT, Ley General de Caminos y la Ley de Tránsito en Vías Terrestres.

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.

ii. *Urgente instalación y revisión de hidrantes: un conflicto interinstitucional*

La Defensoría de los Habitantes tramitó el expediente número 15795-24-2003 relacionado con una queja interpuesta por vecinos del distrito de San Francisco de Dos Ríos del Cantón de San José en relación con la falta de hidrantes en su comunidad. Principalmente el problema planteado consistía en el vacío legal y la falta de coordinación entre las instituciones para la colocación y mantenimiento de los hidrantes en la zona. Con respecto a este asunto, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Municipalidad de San José lo que a continuación se transcribe:

"Programar en las actividades regulares de la Municipalidad el mantenimiento de los hidrantes instalados. Para ello deberá solicitar la colaboración y permiso del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Además en el caso concreto deberá dar pronta solución para la reparación de los hidrantes dañados puesto que ya se tienen los estudios técnicos de la Dirección de Bomberos del Instituto Nacional de Seguros. Se recuerda además que las municipalidades están obligadas a velar por la seguridad de los municipios y deben brindar los servicios necesarios para el cumplimiento de estos fines."

Bajo los argumentos anteriormente expuestos, es criterio de la Defensoría que el tema de la prevención de riesgos y atención de las emergencias por fuego es una actividad que requiere de la participación directa del administrador del acueducto como responsable de las tuberías y aseguramiento del agua, del municipio como ente regulador del entorno urbano dentro de su jurisdicción y del cuerpo de bomberos como principal usuario.

La Defensoría entiende que el usuario principal de los hidrantes son todas y todos los habitantes de la comunidad donde existan estos artefactos. Las Instituciones Estatales son simples proveedores de los servicios que del hidrante se derivan. Por tanto, es fundamental que la comunidad se organice en pro de su misma seguridad y promueva con el administrador del acueducto y con el Cuerpo de Bomberos que los hidrantes se encuentren en buen estado de funcionamiento.

En los lugares donde no sea la municipalidad o una junta específica la administradora del servicio de agua, corresponderá al ICAA como principal administrador de las redes de agua, presiones y caudales, coordinar con los municipios y bajo la asesoría de los bomberos, usuarios finales del servicio. De todos depende que una emergencia sea debidamente atendida y con ello garantizar la vida y la seguridad de las y los habitantes.

Bajo este esquema, existe en la corriente legislativa un proyecto de ley tendiente a la regulación de presente asunto²⁴⁰, creando una comisión técnica que reúna a las Instituciones relacionadas. Mientras el proyecto de ley no sea aprobado, la Defensoría recomienda la vía de la coordinación entre las instituciones.

La Defensoría considera que la responsabilidad de instalar los hidrantes en las urbanizaciones nuevas le corresponde al urbanizador y la municipalidad respectiva debe velar por esto, no

²⁴⁰ Proyecto de Ley: " Ley Reguladora de la Instalación ,Funcionamiento y Mantenimiento de los Hidrantes". Expediente N° 14.941

recibiendo obras sin este servicio. Una vez entregada la urbanización a la municipalidad respectiva, ésta debe hacerse cargo de su mantenimiento.

En los acueductos existentes y en los que se establezcan, es responsabilidad del administrador del acueducto, colocar los respectivos hidrantes.

- **Responsabilidad del Cuerpo de Bomberos del INS²⁴¹**

Se entiende al Cuerpo de Bomberos (CB) como un usuario del sistema de acueductos en caso de emergencia o calamidad pública. El Instituto Nacional de Seguros no está autorizado a intervenir en los acueductos por no ser de su patrimonio. Sin embargo, siendo el principal usuario de los hidrantes, debe realizar recomendaciones de carácter técnico a los administradores competentes para que la inversión sobre estos dispositivos sea la más eficiente.

- **Responsabilidad Municipal**

En caso que la Municipalidad administre el acueducto, ésta debe de colocar los hidrantes. Para estos efectos se puede establecer una tasa que sufrague los gastos de la obra. Conviene recordar que el artículo 170 de la Constitución Política, así como el artículo 4 del Código Municipal reconocen la autonomía política, administrativa y financiera de las Municipalidades. Así mismo el artículo 13 inciso c) del Código Municipal permite la reglamentación para la operación y administración de los acueductos municipales.

En caso que el urbanizador no coloque los hidrantes, o no lo haga de conformidad con los requerimientos del Cuerpo de Bomberos, es aplicable la Ley de Planificación Urbana, Artículo 39, que establece el aseguramiento de la ejecución de las obras de urbanización por medio de una garantía que debe rendir el urbanizador. La garantía se hará efectiva si en el término de cinco años no se ejecutan las obras de urbanización especificadas en los planos aprobados. En el caso de que por incumplimiento del urbanizador se haga efectiva la garantía, la municipalidad queda obligada a la ejecución de las obras.

- **Responsabilidad de ICAA**

Dentro de los requisitos para la aprobación de proyectos por parte del ICAA se encuentra un requerimiento técnico para los urbanizadores de que los hidrantes deberían ser colocados de manera que la longitud del recorrido de las mangueras por la calle, no sea mayor de 150 metros.

El ICAA es fundamental dentro del proceso de colocación de hidrantes, ya que maneja la capacidad de las tuberías, los planos de los mismos y la ubicación de las previstas, así como el caudal del alcantarillado.

La Defensoría considera que no será responsabilidad del ICAA el mantenimiento de los hidrantes, aún cuando el mismo sea el administrador del acueducto, cuando se trate de urbanizaciones debidamente recibidas por la municipalidad respectiva.

En conclusión, considera la Defensoría que en tanto no se promulgue la normativa que venga a definir a quién le corresponde la instalación y mantenimiento de los hidrantes, deben las

²⁴¹ Ley 8228 "LEY DEL CUERPO DE BOMBEROS DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS" Artículos: 5, 11, 13,14,15,23,24,

instituciones coordinar esfuerzos con el fin de que una omisión institucional no traiga como consecuencia una afectación de propiedad o vidas humanas.

iii. La elección popular del Alcalde y Alcaldesa municipal: su impacto en la gestión

La descentralización administrativa y el fortalecimiento del régimen municipal, son temáticas tratadas en informes anteriores por esta Dirección²⁴². La Defensoría ha mantenido una expectativa de lo que surgiría a partir de la elección directa de las y los alcaldes y consecuentemente las nuevas formas de interacción política con los concejos municipales.

- De la reforma al Código Municipal: responsabilidad del Alcalde ante el Concejo y los municipios

La reforma efectuada al Código Municipal mediante Ley N° 7794 del 3 de junio de 1998, establece en el artículo 14 que el Alcalde Municipal, en calidad de funcionario ejecutivo y sus dos alcaldes suplentes, "serán elegidos popularmente, mediante elecciones generales" (...)

Con la reforma, se establecen las bases de un fenómeno político –novedoso para la democracia– de empoderamiento del ciudadano en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y la obligación del Alcalde de rendir cuentas de manera transparente sobre la gestión de los recursos públicos que le han sido encomendados para su correcta administración.

Desde una perspectiva de control ciudadano, los literales e), f) y g) del artículo 17 del citado Código indican, respectivamente, lo relacionado con la presentación ante el Concejo Municipal de un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, la rendición de cuentas ante el Concejo en materia de egresos autorizados y ante la propia comunidad, mediante informe de labores para ser discutido y aprobado anualmente por el Concejo.

En cuanto al control por parte del Concejo como órgano político, el artículo 17 citado, desarrolla las atribuciones y obligaciones del Alcalde Municipal y establece que debe: "a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales (...)

Adicionalmente, en este sentido, y desde un enfoque positivista, el Alcalde o la Alcaldesa debe someterse al cumplimiento de lo que políticamente decida el Concejo Municipal como cuerpo deliberativo en atención de las demandas y necesidades de las y los municipios.

La Defensoría, en cuanto a la elección del alcalde señaló oportunamente que *"los alcaldes ya no estarán sujetos a la conformación política de los concejos municipales y, en cambio, deberán gerenciar técnicamente sus responsabilidades administrativas y rendir cuentas directas del resultado de su gestión a la ciudadanía que los eligió"*; lo cual reafirmamos bajo el entendido de que ésta es la esencia de la responsabilidad que como servidor público tiene el alcalde municipal y cualquier otra persona que haya optado por el servicio público.

En teoría, las reformas citadas han proporcionado un mayor control ciudadano concretamente sobre las labores que realiza el alcalde municipal, es decir, se ha empoderado a los municipios para que directamente elijan, controlen y hasta destituyan al alcalde municipal, bajo las razones y procedimientos que establece la ley.

²⁴² Ver Informe Anual 2002-2003, página 388.

Ante este escenario, no se debe perder de vista que la dinámica administrativa de los gobiernos locales está permeada por las decisiones que surgen como resultado de las negociaciones que se dan entre los diferentes actores políticos que componen el Concejo Municipal y que representan los más variados intereses.

Como resultado de las quejas interpuestas por las y los habitantes, se han evidenciado situaciones en las cuales las decisiones que emanan del concejo municipal se contraponen al programa propuesto por las y los alcaldes municipales o en ausencia de aquellos, al presentar la alcaldesa o el alcalde alguna iniciativa en sentido similar, no son necesariamente acogidas por el Concejo. Entonces, naturalmente surge un conflicto de intereses y consecuentemente, entabamiento administrativo de los gobiernos locales, traducido en una ineficiente e ineficaz gestión. En suma, no se atiende adecuadamente las demandas de las y los habitantes del cantón, lo cual se traduce a su vez, en una afectación a los derechos humanos al desarrollo y a una buena administración.

En ese sentido, se han recibido quejas procedentes de vecinos de los cantones de Tibás, Moravia, La Unión, entre otros, en las que se desprende que la queja principal versa sobre los conflictos existentes entre el Alcalde y el Concejo Municipal en punto a la toma de acciones administrativas para casos concretos. Por ejemplo, vecinos del cantón de Moravia denunciaron que existe un Plan Cantonal de Desarrollo presentado por el Concejo y otro presentado por el Alcalde, lo cual ha generado confusión. Al respecto, la Defensoría solicitó información a ambas autoridades y se encuentra a la fecha pendiente la respuesta del Concejo Municipal.

Por otra parte, las constantes denuncias recibidas por los problemas presentados en materia de recolección de basura en el cantón de Tibás llevaron a visibilizar que la problemática denunciada se origina en un conflicto presentado entre el Alcalde y el Concejo en relación con distribución de recursos y compra de equipo.

En la práctica, se está presenciando un escenario político local donde un Concejo Municipal que por su naturaleza toma decisiones políticas, le encomienda al Alcalde su ejecución, quien debe cumplir con el programa de trabajo que sometió al escrutinio del electorado cantonal, al que debe rendir cuentas de modo transparente.

El nuevo sistema debe velar por el cumplimiento de las demandas y necesidades de la comunidad y tiene el enorme desafío de demostrar que los actores políticos del gobierno local, están en capacidad de acercarse a la mejor fórmula de propiciar el desarrollo local y la participación ciudadana, la transparencia en materia de administración de los recursos públicos y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos trazados.

A las reiteradas denuncias relacionadas con la deficiente prestación de los servicios públicos, motivadas en los tradicionales factores en cuestión de recursos, capacidad administrativa y de buena gestión, ahora se suman las que han surgido a la luz de la reforma al Código Municipal, derivada de una aparente inconsistencia político administrativa de la naciente relación de poder. La Defensoría endosa nuevamente la trascendencia de la reforma en cuanto al derecho fundamental de elegir por medio del sufragio universal a las y los alcaldes municipales pero, previene y alerta acerca de la imperiosa necesidad de observar, evaluar y resolver el conflicto por el poder local.

e. *Lucha contra la corrupción*

i. *Derecho de acceso a la información digital*

Conforme se señaló en el Informe Anual 2003-2004, la Defensoría ha considerado importante señalar la necesidad de fortalecer el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública. Este derecho tiene una relación directa con los principios de transparencia y rendición de cuentas que todo régimen democrático debe perseguir. Asimismo, la participación ciudadana en los asuntos públicos se hace efectiva a partir de la posibilidad que tengan las y los habitantes de conocer la información administrativa necesaria que les permita la toma de decisiones o posiciones sobre el accionar de las instituciones del Estado.

El limitar el acceso a la información pública conlleva irremediamente una exclusión de las y los habitantes del accionar de la Administración, imposibilitando su participación en la toma de decisiones importantes, así como la fiscalización de los asuntos públicos, lo cual debilita el sistema democrático al reducir los espacios de participación ciudadana en muchos casos a los meramente electorales.

En este sentido, es preciso recordar cuanto afirmó la Sala Constitucional en el voto N°2002-03074 de las 15:24 horas del 2 de abril de 2002, en cuanto a que el derecho a la información es un derecho individual y a la vez social, siendo que su tutela, ejercicio y respeto permite al ciudadano tomar parte activa de las tareas públicas y participar en la toma de decisiones que afectan la colectividad. Más recientemente, el Tribunal Constitucional al resolver un recurso de amparo mediante Voto N°13731-2003 del 2 de diciembre de 2003 indicó:

" el derecho a la información es una garantía jurídica indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su participación en las tareas públicas y desde este punto de vista, se trata de un derecho humano indispensable para la democracia".

De lo anterior, se desprende que el acceso a la información pública del Estado es un derecho fundamental básico del ciudadano, que implica, para el Estado, la obligación de difundir y comunicar la información sobre su gestión administrativa. Así, entre las funciones del Estado moderno está contemplado el deber de informar a la ciudadanía sobre la gestión de la cosa pública.

La información se entiende en un sentido activo y pasivo. En el sentido activo corresponde a la acción que emana del sujeto activo Estado enviando hechos y opiniones al conocimiento de los ciudadanos como sujetos pasivos, y que por lo general consiste en información administrativa, entendida como la actividad que ejerce el Estado para comunicar a los administrados las medidas gubernamentales y administrativas que son de interés para la colectividad, la cual corresponde a la publicidad que deben tener las leyes y los actos administrativos, casi siempre mediante decretos ejecutivos (principio de publicidad).

Por otra parte, la información general, como categoría referida a la colecta y difusión de información, requiere la intervención del Estado considerada en la actualidad necesaria debido a varios factores. La idea de un derecho de los ciudadanos a la información es una noción que progresivamente se ha desarrollado como una auténtica necesidad moderna y sobre la cual el Estado debe intervenir con la sola finalidad de asegurar la satisfacción de este derecho.

Se debe garantizar, por una parte, que los ciudadanos no sean privados de información, y por otra, que la información que reciban sea lo más objetiva posible. Al mismo tiempo, el desarrollo de la información consolidada hoy en día con los procedimientos audiovisuales y cibernéticos impide que el Estado se desinterese de esta actividad; por tal razón se presenta como materia que puede constituir un servicio de interés público general. Es aquí, precisamente donde la

INTERNET se convierte en una herramienta esencial para la colecta y difusión de información en forma universal y gratuita.

Considera la Defensoría que la única forma de garantizar el ejercicio de este derecho es que paralelamente al procedimiento administrativo, se prevea el establecimiento del Gobierno Electrónico y de los portales gubernamentales, a través de los cuales la información pública debe existir por acción propia de la administración pública, diseminada para el caso concreto por medio de La Gaceta Digital y no por reacción ante la solicitud o requerimiento del ciudadano.

En ese sentido, un denunciante solicitó a la Defensoría de los Habitantes abrir una investigación para determinar las razones por las cuales, la Imprenta Nacional implementó a partir del 2 de febrero de 2004, un sistema por medio del cual se debe pagar el acceso a la información del Diario Oficial La Gaceta en su versión digital, que no esté contenida el día de su publicación. Los derechos suscripción anuales oscilan entre 10.000,00 y 14.000.00 colones.

El reclamante consideró que al establecerse un cobro por acceder a este tipo de servicios, se violenta el artículo 129 de la Constitución Política, en cuanto establece que las leyes son obligatorias y nadie puede alegar ignorancia de la ley. En tal sentido, sería un deber del Estado promover de manera eficiente y gratuita el acceso a las leyes a todos los habitantes.

Del análisis de la documentación recibida quedó acreditado que por disposición legal expresa, la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional (JAIN) puede fijar discrecionalmente las tarifas de las publicaciones, siempre y cuando no sean menores de los elementos de costo, establecidos por la ley N°5394. Es decir existe una reserva legal que debe observarse y sólo ante modificación expresa de la ley dictada por la Asamblea Legislativa, podría la JAIN apartarse de tales preceptos.

Por otra parte, se consideró que con el rápido avance de las infocomunicaciones, se introduce la modalidad de edición digital de La Gaceta, lo cual constituye una innovación electrónica más que permite a los interesados acceder al sistema con mayor fluidez y obtener la información del diario oficial en tiempo real, a cualquier hora del día desde distintos lugares de la República y allende sus fronteras, en forma gratuita durante el día de la edición correspondiente y días anteriores, acceso que también resulta gratuito para la búsqueda de información relevante depositada en las bases de datos, para los suscriptores de la versión impresa, siempre y cuando dispongan de los dispositivos electrónicos de acceso que permitan ingresar y navegar dentro de la red (internet); para hacerlo es necesario contar con una suscripción a Radiográfica Costarricense S.A., línea telefónica, disponer de módem de acceso y un ordenador, todo lo cual conlleva el pago de servicios administrativos por el costo de operación, que por lo tanto no son gratuitos, aunque según lo externa el estudio de factibilidad y mercadeo original encargado por la Junta Directiva de Imprenal, podría ser gratuito, en la medida en que los costos se difuminarían entre los existentes para la versión impresa.

Con fundamento en tan amplias disquisiciones, se recomendó a la Presidencia de la República adoptar las medidas, pertinentes y oportunas, para que con fundamento en el concepto de "dominio público de la información", se instauren las políticas y directrices necesarias a efectos de que los y las habitantes tengan un acceso pleno y efectivo a redes gratuitas de información pública, circunscritas dentro de los esfuerzos de establecer el gobierno digital, en el marco de un servicio público que debe de ser, esencialmente, gratuito. Esto, dentro de los esfuerzos por reducir la brecha digital en que deben perseverar las autoridades públicas de nuestro país.

Asimismo, se recomendó a la Imprenta Nacional proceder a ofrecer la versión digital del Boletín Oficial del Estado, La Gaceta, en forma gratuita, independientemente del día de su publicación,

mediante la promoción ante la Asamblea Legislativa de las reformas y ajustes legales a su ley constitutiva que permitan cumplir con este cometido.

El Director Ejecutivo de la Imprenta Nacional interpuso recurso de reconsideración contra las recomendaciones vertidas, que de momento se encuentra en estudio para pronunciamiento posterior al respecto.

Asimismo, en cuanto al acceso a la información, conviene hacer referencia al instrumento promovido desde la Dirección de Control de Gestión, denominado Red Interinstitucional de Transparencia²⁴³, con el cual se pretende que las instituciones públicas presenten de una forma ágil y amigable la información presupuestaria, logrando con ello que las y los habitantes tengan acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de su publicación en Internet, fortaleciendo así la transparencia y la rendición de cuentas de las y los funcionarios públicos.

ii. Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito: un nuevo instrumento

La corrupción es un mal que carcome los sistemas administrativos, impide a los gobiernos cumplir con las metas propuestas y brindar una mejor calidad de vida a las y los habitantes. Con la corrupción no gana nadie. Pierden las y los ciudadanos que en mucho ven postergada la satisfacción de sus necesidades por administraciones públicas que sólo se sirven a sí mismas con el contubernio de empresarios privados, que lejos de colaborar con el desarrollo del país lo empujan a una irremediable condena: un país cada vez más sectorizado, sin una propuesta global inclusiva y cada día más pobre.

Pese a que parece haber coincidencia en el perjuicio de la corrupción para los países, pareciera que al momento de determinar qué medidas correctivas tomar con la finalidad de combatir este mal, las opciones tienden a plantearse mayormente en torno al establecimiento de sanciones penales mayores que hagan pagar muchos años de prisión a los responsables de los delitos de corrupción y se puede de alguna forma recuperar algo de lo perdido.

Si bien es cierto uno de los grandes retos que debe tomarse es el contar con un adecuado sistema de sanciones, que posibiliten hacer efectiva la responsabilidad de la persona que incurrió en actos de corrupción; el mayor reto lo constituye lograr mecanismos efectivos de prevención de la corrupción de forma tal que se logre oportunamente identificar riesgos que permitan frenar posibles actos de corrupción.

En ese sentido, el control oportuno de la actividad administrativa así como la transparencia en el desempeño de la función pública actúan como verdaderos mecanismos preventivos de actos de corrupción. Es así cómo la Defensoría ha visto como acción positiva las últimas regulaciones promovidas en materia de corrupción, sea la Ley de Control Interno y la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Estos instrumentos legales están permitiendo realizar desde los órganos de control, así como desde la Administración activa una labor de detección oportuna y prevención de actos de corrupción, sin perjuicio de las sanciones que dichos cuerpos normativos establecen en caso de incurrirse en las acciones sancionadas.

Ambos cuerpos legales requieren de una profunda difusión en la Administración Pública, de forma tal que las y los funcionarios que a diario tienen el deber de su aplicación, cuenten con la información más oportuna y exacta sobre el espíritu, correcta interpretación y aplicación. Al respecto, desde la Dirección de Control de Gestión Administrativa se ha colaborado

²⁴³ Ver Capítulo 1 del presente Informe, pág.

desarrollando talleres de capacitación sobre la Ley contra la Corrupción en diversas instituciones públicas, con el ánimo siempre de que cada día dicha normativa sea de mayor conocimiento y aplicación.

iii. Seguimiento a acciones correctivas en la Caja Costarricense de Seguro Social

Con ocasión de los actos de corrupción denunciados en la Caja Costarricense de Seguro Social relacionados con los préstamos contraídos con España y Finlandia, la Defensoría ha considerado importante que paralelo a las investigaciones que se realizan en vía penal sobre la presunta responsabilidad de las personas autoras de dichos hechos, la Administración continúe determinando primero responsabilidades administrativas, así como acciones correctivas que permitan que los procedimientos administrativos internos se ajusten de forma tal que se puedan prevenir situaciones como las acaecidas.

En ese sentido, la Defensoría²⁴⁴ le ha dado especial seguimiento a las acciones emprendidas por la Auditoría Interna de la Caja en cuanto a la determinación de la ubicación y estado actual de los equipos adquiridos con los referidos proyectos, así como tomar las acciones que permitan el mejor uso, en caso de que esto sea factible.

De los informes rendidos por la Auditoría Interna²⁴⁵, se desprende que se han girado importantes recomendaciones a la Administración con el fin de que proceda a la utilización o bien reubicación de equipos encontrados en diferentes centros hospitalarios donde no están siendo utilizados.

Por otra parte, según se informó, se han iniciado los correspondientes procedimientos administrativos tendientes a buscar la verdad real de los hechos denunciados y sentar las responsabilidades administrativas de las y los funcionarios involucrados en los actos de corrupción referidos. Conviene indicar por ejemplo que el Centro para la Instrucción del Procedimiento Administrativo, informó mediante oficio CIPA-235-05 del 7 de abril del 2005, que el procedimiento administrativo realizado en relación con los informes de Auditoría OAA-235-R-2002²⁴⁶ y OAA-052-R-2003²⁴⁷, se encuentra en la etapa previa a la Comparecencia Oral y Privada.

Al respecto, la Defensoría continuará dándole seguimiento a la labor que realiza tanto la Auditoría Interna de la CCSS como de la Administración de la Caja con el fin de que se logre el cumplimiento efectivo de las recomendaciones giradas en torno a revisión y modificación de procedimientos internos de forma tal que se logre una gestión más eficiente y transparente.

F. DIRECCIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS

1. Introducción

Para la Dirección de Asuntos Económicos ha sido evidente el cambio sufrido por el país en estos últimos cuatro años en que se ha venido dando un desmantelamiento generalizado del Estado

²⁴⁴ Ver Oficio No. 02751-2005, dirigido al Auditor Interno de la CCSS el 23 de marzo del 2005.

²⁴⁵ Ver oficio Nos. 19709 del 28 de mayo del 2004 y 12145 del 14 de abril del 2005.

²⁴⁶ "Evaluación administrativa referente a la revisión de la inversión en la compra de tres cámaras hiperbáricas adquiridas por la CCSS por intermedio del Proyecto España, con el fin de dotar a la institución de Equipo Especializado para uso en Medicina Hiperbárica"

²⁴⁷ Ampliación Informe OAA-235-R-2002 "

Social de Derecho, por un Estado que si bien pretende “poner en orden la casa”, disminuir el déficit fiscal y reducir al máximo el gasto público, se ha olvidado y sacrificado el rostro humano de la sociedad.

Los principios de solidaridad y compromiso, heredados de quienes forjaron este país y lo convirtieron en lo que es hoy día con muchísimo esfuerzo y con menos recursos de los que se cuenta actualmente, sentirían que fue un esfuerzo inútil si no se hace nada ante el debilitamiento institucional que sufre hoy el país, sobre todo si este no se hace con miras a proteger los derechos e intereses de todos los y las habitantes. Una ley sin justicia no es una buena ley.

Es cierto que los altos precios del petróleo, y la baja considerable que han sufrido en los mercados internacionales los principales productos de exportación del país en el contexto de una economía globalizada, parecen ser la respuesta lógica para explicar la situación económica que atraviesa el país. Todo ello tiene parte de razón; sin embargo, los estudios que la Dirección de Asuntos Económicos ha realizado en estos últimos cuatro años demuestra que el Estado ha venido sacrificando a los habitantes, a los usuarios, a los que menos tienen, muchas veces por un apego casi fanático a los “dictados de la técnica”, por un purismo en mantener las políticas macroeconómicas aunque ello conlleve el sacrificio de las clases más necesitadas, sacrificando con ello no solo la economía sino atentando contra la paz social del país.

A continuación se señalan algunos de los casos que han sido atendidos en la Dirección de Asuntos Económicos a lo largo de estos cuatro años y que prueban lo aquí afirmado: cobros ineficientes por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social; eliminación de los subsidios tarifarios a los usuarios de Acueductos y Alcantarillados con el consiguiente perjuicio para las personas de escasos recursos de las zonas rurales; cobros indebidos a los usuarios de cuentas de ahorro y de cuentas corrientes de los Bancos Estatales; necesaria actualización de la canasta básica utilizando el Cálculo del Índice de Precios al Consumidor; procedimiento de fijación extraordinaria de tarifas y modelo automático de ajuste, por el cual hubo que interponer un recurso de amparo, y el proyecto de sectorización y corredor común de transporte remunerado de personas con cientos de estudios, tiempo y dinero desperdiciados por falta de decisión política.

2. Protección a los derechos de los consumidores y usuarios

La Defensoría de los Habitantes ha asumido en diversas oportunidades, de oficio o a solicitud de parte, la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios. Esto se ha dado especialmente en aquellos casos que por tratarse de derechos o intereses difusos resulta difícil que un consumidor pueda asumir el peso de la representación de la totalidad de los consumidores o demandar soluciones globales y no sólo particulares, como se dan normalmente en las instancias creadas por ley para tal efecto.

También se ha intervenido cuando las entidades correspondientes no responden adecuadamente a las demandas de los consumidores y usuarios o cuando el costo individual de presentar el reclamo o la falta de preparación técnica resulte un obstáculo para el habitante.

La situación actual de la economía nacional, la tendencia a la globalización, el fuerte apoyo al desarrollo industrial y comercial, así como la indiferencia con respecto a las necesidades del consumidor y el usuario como cliente, no sólo de la empresa privada sino también del mismo Estado, mantienen en vilo a la Defensoría que cada día ve con mayor preocupación cómo se deterioran las condiciones de vida de los habitantes y cómo la indiferencia es la respuesta a sus demandas y necesidades.

En los últimos años, la Defensoría ha recibido numerosas consultas y quejas de habitantes que sienten lesionados sus derechos como consumidores o usuarios, derechos consagrados en el artículo 46 de la Constitución Política.

Algunos casos relevantes que se han tramitado se citan a continuación a modo ilustrativo para que se tenga no sólo una semblanza de las dificultades que enfrenta el consumidor como parte débil de cualquier relación comercial, sino de los serios vacíos legales e institucionales que le impiden alcanzar el justo respeto de sus derechos.

a. **Eliminación de subsidios en la tarifa de Acueductos y Alcantarillados**

La Defensoría de los Habitantes ha visto con preocupación los efectos del reciente cambio en la estructura tarifaria del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) aprobada mediante la resolución RRG-3363-2004 del 26 de febrero de 2004. Se han presentado gran cantidad de personas a denunciar aumentos "exagerados" en los recibos emitidos por el A y A; La mayoría de esas quejas provienen de usuarios de bajos recursos y vecinos de zonas rurales de Puntarenas, Puriscal, Guanacaste, San Ramón, Palmares, Limón, Pérez Zeledón y el resto de la Zona Sur. Los habitantes han manifestado que los "incrementos" que se han hecho sobrepasan su capacidad de pago y que por sus limitados ingresos, no les es posible hacer frente a las nuevas tarifas.

La Defensoría ha observado que las quejas de los usuarios denotan tanto problemas de facturación como el efecto del cambio en la estructura tarifaria aprobado por la Autoridad Reguladora.

Ahora bien, la mayor preocupación de la Defensoría se ha centrado en el cambio en la estructura tarifaria a partir de la citada resolución. La Defensoría no desconoce que el proceso de convergencia tarifaria se ha venido gestando desde hace algunos años, a petición del propio ente regulador. También se tiene claro que la estructura tarifaria anterior a la resolución de marras y aún la vigente, tienen distorsiones importantes que deben ser corregidas. En ese sentido, la Defensoría reconoce el valor técnico y regulatorio de la resolución en cuestión y comprende el criterio de la ARESEP en cuanto a la existencia de subsidios cruzados que pueden no estar cumpliendo con su función solidaria y que requieren de una revisión.

No obstante, la Defensoría no comparte la tesis de que las estructuras tarifarias de los servicios públicos no deben presentar subsidios del todo y más bien ha abogado por subsidios transparentes que verdaderamente permitan la realización del principio de solidaridad que ha caracterizado a la sociedad costarricense.

Las políticas públicas tienen como finalidad mejorar el bienestar de las y los habitantes. En particular, la política económica busca en el mediano y largo plazo, el crecimiento de la economía y la mejora en la distribución del ingreso como aspectos relevantes para el desarrollo del país.

En relación con el desarrollo nacional, la sociedad costarricense ha optado por un tipo de desarrollo integral denominado desarrollo sostenible, el cual involucra aspectos económicos, sociales y ambientales. Este desarrollo sostenible se ha convertido en uno de los ejes transversales que brinda coherencia al quehacer institucional y a la política de Estado. Particularmente, la ley de creación de la ARESEP establece que en materia tarifaria (artículo 31) la fijación de las tarifas de los servicios públicos debe considerar como elementos esenciales los

criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía y eficiencia económica establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Tal como se prevé en la Ley de ARESEP, el logro de un desarrollo integral requiere de un equilibrio entre los aspectos de equidad social, eficiencia económica y sostenibilidad ambiental. Cuando la acción institucional o la política pública enfatiza en la eficiencia económica *per se*, no se posibilita el logro del desarrollo sostenible y se incumple el mandato que la sociedad ha dado a la institución.

Desde el punto de vista económico, el establecimiento de subsidios ha sido ampliamente criticado por los profesionales que enfatizan en el aspecto de eficiencia económica, esto debido a los cambios que los subsidios pueden generar en los precios relativos de los bienes y servicios. No obstante, al igual que los impuestos (que también distorsionan los precios relativos), los subsidios se pueden utilizar para corregir tendencias no deseadas en el mercado y para fomentar comportamientos virtuosos para la sociedad. Los subsidios bien diseñados son un instrumento valioso para promover el bienestar social y el logro de un desarrollo integral verdaderamente sostenible.

Ciertamente, desde una perspectiva estrictamente económica, lo óptimo es la inexistencia de subsidios. Pero desde una perspectiva integral como la que le exige a la ARESEP el artículo 31 de su ley, la existencia de subsidios es la opción que representa el "segundo mejor óptimo" ("*second best*") que en servicios esenciales tan sensibles como el de agua potable y alcantarillado, no debe desecharse en aras de la eficiencia económica.

Por otro lado, si bien el cambio en la estructura tarifaria venía gestándose desde el año 2002, debe tenerse presente que el AyA en su última petición de ajuste, no solicitó la equiparación de la tarifa rural a la urbana y metropolitana. Esto hizo que en la audiencia pública convocada para tal efecto, no fuera discutido ni el cambio en la estructura tarifaria ni sus posibles consecuencias. Así, en cierta forma, la decisión de la Autoridad Reguladora dejó en indefensión a los usuarios potencialmente afectados con el cambio ya que ni ellos, ni las asociaciones de consumidores, ni la propia Defensoría pudieron analizar el cambio en la estructura ni sus eventuales impactos en los sectores afectados.

La disconformidad de las comunidades, especialmente en zonas rurales económicamente deprimidas, dejó entrever que la eliminación del subsidio de la tarifa urbana hacia la rural, tuvo impacto en usuarios que efectivamente lo requerían. Esto se unió a la desconfianza existente en cuanto a los procedimientos de facturación, el cobro de la desconexión y la reconexión y la omisión de instalación de fuentes públicas por parte del A y A y la ya de por sí alta morosidad de algunos sectores, que sin duda se vio agravada con las nuevas circunstancias.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes para evitar mayores perjuicios y situaciones sociales difíciles de manejar, consideró necesario solicitar a la Autoridad Reguladora que oficiosamente y en legítima aplicación del principio de autotutela de la Administración Pública, suspendiera, al menos temporalmente, la ejecución de la resolución RRG-3363-2004 en lo que a la equiparación de la tarifa rural con la urbana se refería y se regresara a la situación anterior a la resolución.

Paralelamente, se solicitó a la Autoridad Reguladora, en conjunto con el A y A, abocarse a estudiar las posibilidades de diseñar una nueva estructura que mantuviera el principio de solidaridad social con subsidios transparentes, técnicamente establecidos y sin impacto en los costos de producción o la competitividad, que se fundamenten en la realidad socioeconómica del país y de los usuarios, otorgando el beneficio del subsidio a quien lo necesita verdaderamente y

retirándolo en caso de que no sea necesitado o en caso de que el beneficiario mantenga un estado de morosidad.

La Defensoría ha estado consciente de que lo propuesto es difícil de conseguir, pero no imposible. En todo caso, el escenario del rebalanceo tarifario que la Autoridad Reguladora pretende se vislumbra oscuro: si la actual situación se generó al eliminar el subsidio al sector rural, ¿visualiza la Autoridad Reguladora el impacto que podría tener la eliminación del subsidio entre sectores de consumo?

Así las cosas, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora evaluar lo actuado y suspender el proceso de convergencia tarifaria iniciado. Asimismo, le pidió replantear su política de eliminación de subsidios para el servicio de acueducto y alcantarillado y enfocarse en la búsqueda de un sistema más justo, solidario, transparente, equitativo, apegado a la técnica, pero sobre todo, más acorde con la realidad social del país. Para tales efectos, la Defensoría ofreció toda la ayuda y el apoyo que la Autoridad Reguladora requiriera y que la institución estuviera en capacidad de brindar.

En vista de la negativa de la Autoridad Reguladora de dar marcha atrás con la nueva modalidad de estructura tarifaria y por considerar que se estaban lesionando los derechos de los habitantes, especialmente de aquellos de escasos recursos, la Defensoría de los Habitantes interpuso un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional contra la citada Resolución, pues además de ser perjudicial para los habitantes de bajos recursos, usuarios de los servicios de AyA, se consideró violatoria del ordenamiento jurídico vigente al irrespetar, el principio de solidaridad que ha caracterizado al país y que sin duda está inspirado en la Constitución Política: la solidaridad entre los miembros de la sociedad y la búsqueda del reparto equitativo de la prosperidad y las cargas entre todos los miembros; una forma de lograr esto es que las personas que cuentan con más recursos subsidien a las de menos recursos.

Ni en la resolución, ni en el estudio técnico que la sustenta, se encontró evidencia científica o fáctica que demostrara que la estructura tarifaria con subsidio al sector rural no está cumpliendo con su función de ayudar a la población más pobre. La decisión de ARESEP de eliminar el subsidio del sector rural simplemente se fundamentó en que:

“De los casi ¢ 5.000 millones en subsidios que recibió esa categoría durante el año pasado, presumiblemente una parte importante fue apropiada por quienes no tienen necesidad de tal transferencia. Se puede concluir que el sistema tarifario es injusto. En aras de proteger a los pobres, los pobres no reciben la protección requerida y los que no lo son terminan, como ha sido la experiencia histórica de muchísimos esquemas de diferenciación de precios con fines sociales, apropiándose de los beneficios. En este aspecto específico, desafortunadamente la red de protección social y solidaridad del Estado costarricense tiene efectos económicos perversos”...

Con fundamento en todo lo anterior, la Defensoría de los Habitantes hizo la siguiente petitoria a la Sala Constitucional:

“Por las violaciones legales y constitucionales antes citadas, por no haber sido solicitado por el AyA ni por haberle consultado a esa Institución, al Poder Ejecutivo ni a los habitantes usuarios, por las irreparables consecuencias ocasionadas a los habitantes de bajos recursos del sector rural del servicio de acueductos y alcantarillados y por amenazar los derechos de los abonados de los sectores residenciales de menores recursos, solicito a las Señoras y Señores

*Magistrados acoger el presente Recurso de Amparo y suspender la vigencia y efectos de la Resolución número RRG-3363-2004 de las nueve horas con treinta minutos del veintiséis de febrero del dos mil cuatro de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, en cuanto a la equiparación de la tarifa rural a la urbana y la obligación del AyA de ir eliminado los subsidios al sector residencial. Asimismo, le solicito a las Señoras y Señores Magistrados ordenar a la Autoridad Reguladora de los servicios públicos diseñar un sistema tarifario, con la participación del AyA para los servicios de acueductos y alcantarillados regulados por el ARESEP, que permitan garantizar el respeto al principio de solidaridad social a través de subsidios transparentes, técnicamente establecidos y sin impacto en los costos de producción y la competitividad, que se fundamenten en la realidad socioeconómica y fiscal del país y de los usuarios, otorgando el beneficio del subsidio a quien lo necesita verdaderamente y negándolo o retirándolo en caso de que no sea necesitado o en caso de que el beneficiario mantenga un estado de morosidad o haga un uso irracional del servicio.*²⁴⁸

Actualmente, se encuentra pendiente la resolución de la Sala.

b. Impuesto a los Combustibles

Actualmente, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria establece que los impuestos a los combustibles deben ajustarse trimestralmente de acuerdo con la tasa de inflación, hasta un máximo de un 3% para ese periodo.

En principio, el establecimiento de ajustes automáticos al impuesto único que pesa sobre los combustibles parece razonable, especialmente si se tiene en cuenta que en el pasado los impuestos establecidos en términos absolutos terminaban – al cabo de los años – convertidos en valores insignificantes, fuera de la realidad económica del momento e insuficientes para cubrir las necesidades para las que fueron creados, tal como lo externó la Defensoría cuando se tramitó el proyecto de Ley de Simplificación Tributaria.

En aquel momento, también se consideró que la crítica situación de la Red Vial Nacional ameritaba garantizar de alguna manera los ingresos necesarios para su mantenimiento y ampliación, con el fin de no paralizar el país por su colapso, con el consecuente impacto negativo que se generaría sobre la producción agropecuaria, industrial y turística.

La amenaza de las pérdidas que ello podría generar, hizo pensar a la Defensoría que los ajustes trimestrales de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor resultaban más que razonables, necesarios. Sin embargo, todo ese análisis se realizó teniendo en mente una economía bastante estable y precios internacionales del crudo normales. Hoy día, este es un asunto que de acuerdo con el comportamiento de los precios internacionales de los hidrocarburos, merece ser revisado.

La situación actual es otra. La tendencia inflacionaria de los primeros cuatro meses del año 2005 es preocupante y el comportamiento de los precios del petróleo crudo es alarmante.

El sistema de ajuste automático del impuesto a los combustibles que aplica ARESEP, aunado al incremento acelerado de los precios internacionales del petróleo, se ha convertido en una doble carga para los habitantes, que lleva a una aceleración de la inflación por el impacto que el

²⁴⁸ Resolución de la ARESEP, RRG-3363-2004

precio de los combustibles tiene en todos los productos y servicios comercializados en el territorio nacional.

Además, es bien sabido que en el mercado nacional una vez que aumenta el precio de un bien o servicio, aunque los insumos necesarios para su producción bajen posteriormente, ese precio no se reduce, por lo que se debe tratar de minimizar el efecto alcista del mercado y una forma de hacerlo es minimizando el impacto del alza en los precios de los hidrocarburos, evitando hasta donde sea posible que los aumentos en los precios al consumidor sean mayores por efecto de decisiones internas.

La Defensoría de los Habitantes remitió a los jefes de fracción de la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que propone una modificación al artículo tercero de la Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria a efecto de que el ajuste en el impuesto a los combustibles por inflación se realice únicamente cuando el incremento en los precios internacionales sea igual o menor al crecimiento interno de los precios.

Con ello se pretende amortiguar el doble impacto de los precios internacionales y el aumento en el impuesto interno altamente regresivo.

3. [La administración de fondos públicos](#)

La Defensoría de los Habitantes también ha dado seguimiento, por denuncia o de oficio, al uso o destino de los fondos públicos. A continuación se destacan algunos de los casos más relevantes:

a. [Fondos del Régimen de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social](#)

En el año anterior se concluyó una investigación relativa a las inversiones de los fondos del régimen de pensiones de la CCSS que generó preocupación a la Defensoría con respecto a la sostenibilidad del régimen, en razón de lo cual emitió un informe y recomendó constituir una comisión interinstitucional con representación de todos los sectores sociales involucrados para analizar la sostenibilidad del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y emitir las recomendaciones pertinentes para garantizar esa sostenibilidad, además, que contratara una consultoría externa para la evaluación del fondo de pensiones en forma integral y que analizara otros sistemas exitosos con la finalidad de que se hicieran recomendaciones para la sostenibilidad futura del régimen con el menor costo para los trabajadores. Se recomendó también un proyecto de ley para establecer mecanismos que impidan apartarse de los criterios de rentabilidad y seguridad a la hora de decidir sobre el destino de las inversiones, para evitar *el desvío de fondos con criterios políticos o intereses particulares*.

Al Ministerio de Hacienda, por su parte, se le recomendó presupuestar y pagar los fondos adeudados correspondientes para que el Estado se pusiera al día en el 100% de sus obligaciones con la Caja e informar a la Defensoría sobre los avances al respecto y tomar las previsiones pertinentes para que el Estado pague sus obligaciones en efectivo.

En lo que respecta a las recomendaciones hechas a la Caja Costarricense de Seguro Social, la Defensoría ve con agrado como, de acuerdo a lo recomendado se elaboró un nuevo estudio actuarial, se formó una comisión que analizó integralmente la situación del fondo de pensiones, en la cual la Institución participó como observadora y mediadora y como resultado

recientemente emitió una recomendación, avalada por la Defensoría y que posteriormente fue aprobada por la Junta Directiva de la CCSS.

Esta gestión le da al Fondo mayor sostenibilidad en el tiempo, sin afectar seriamente al trabajador, a quien se le mantiene la edad de retiro, se le ajusta paulatinamente la cotización y aunque se le modifica el número de cuotas, no se prevee mayor daño que el que hubiera sido el colapso del sistema de pensiones de la Caja.²⁴⁹

Por otra parte, preocupa a la Defensoría la posición del Ministerio de Hacienda con respecto al cumplimiento de sus obligaciones, en razón, del déficit fiscal. Este es un tema en el que la Defensoría espera ahondar próximamente.

b. **CONAVI: destino de los impuestos a los combustibles y otros impuestos destinados a la reparación y construcción de carreteras.**

Es importante referirse al informe final emitido por la Defensoría en relación con la recaudación y traslado de fondos provenientes de impuestos que por ley tienen como destino específico la reparación y construcción de carreteras.

La Defensoría de los Habitantes, como órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes, ha analizado la problemática de la infraestructura vial de Costa Rica, en razón del importante efecto social que la cantidad y calidad de las vías de comunicación revisten, no sólo para el desarrollo económico y social de la población, sino también para su seguridad e integridad personal.

Por lo anterior, la Defensoría ha dado seguimiento a la aplicación de la legislación vigente. Así, tal como se hizo con la Ley N° 7798 de "LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD" que establecía un impuesto del 15% a los combustibles con destino específico –el mantenimiento y construcción de vías de comunicación-, ahora se presenta un nuevo análisis, esta vez incorporando la aplicación de la Ley No 8114 del 4 de julio del 2001, "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria", vigente en la actualidad. Ésta redefinió el rubro más importante del financiamiento del Fondo Nacional Vial, al establecer que el impuesto a los combustibles sería una suma fija por litro de combustible - ajustable por inflación- y que de la totalidad que se recaudara por concepto de este impuesto, el 75% del 30% del total recaudado *"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 nacional"*, todo ello a cargo del CONAVI. (Art. 5°, inciso a).

También se considera lo correspondiente al impuesto establecido en el artículo 9 de la Ley 7088, que crea el impuesto a la propiedad de vehículos y que, como quedó establecido en el artículo 20 inciso b) de la Ley N° 7798, el 50% también se destinará al Fondo para la atención de la red vial nacional, así como el producto de los peajes sobre puentes y vías públicas, no sujetos a concesiones de obra pública, según lo estipula el inciso e) del mismo artículo 20.

De lo investigado por la Defensoría de los Habitantes se infiere que el Ministerio de Hacienda ha venido reteniendo parte de esos recursos, amparándose en una interpretación propia de diversos Votos de la Sala Constitucional que la Defensoría no comparte. No obstante, la Sala

²⁴⁹ Los detalles sobre el desarrollo y resultados de este proceso se desarrollarán en el Capítulo 4, Informe de Gestión de este Informe Anual.

Constitucional varió su criterio a partir del Voto 2004-11165 de la Sala IV que se analiza a continuación:

La Sala Constitucional mediante Voto 2004-11165 del 8 de octubre del 2004, emitió un nuevo criterio en materia de impuestos con destino específico, diametralmente opuesto al que se venía manejando tanto en relación con la norma (Ley N° 8114), como de la jurisprudencia constitucional.

El criterio de la Corte Plena seguido originalmente por la Sala antes del voto 2004-11165, se fundamentaba en la Constitución Política de 1949, en los artículos 176 y siguientes, que estableció el principio de unidad presupuestaria y otorgó al Poder Ejecutivo (Artículo 140) la competencia constitucional, en forma exclusiva, de la programación, presupuestación, elaboración e iniciativa en materia presupuestaria, así como en el artículo 33 de la Ley de Administración Financiera de la República (Ley N° 1279 de 2 de mayo de 1951) que desarrolla este principio constitucional, estableciendo los límites a dicho presupuesto.

Según ese criterio, correspondía al Poder Ejecutivo decidir el monto de los recursos económicos que se comprometerían de conformidad con sus prioridades y la situación económica del país, de forma tal que en materia de gasto, la Ley Presupuestaria podría modificar el derecho objetivo precedente (ley con destino específico). Además la autorización de gasto contenido en una ley de presupuesto, no conllevaría la obligación para el Poder Ejecutivo de ejecutar el total autorizado.

El entonces Ministro de Hacienda, ante el cuestionamiento de la Defensoría de los Habitantes con respecto a las transferencias de los impuestos recaudados y que por ley tenían como destino al CONAVI, indicó que ese Ministerio no había desconocido los destinos específicos, sino que incluyó las partidas en el Presupuesto Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, en estricto apego al principio de equilibrio presupuestario, por lo que haciendo uso de las facultades de que goza el Poder Ejecutivo, podía reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuraran en los anteproyectos de presupuesto.

Esta argumentación perdió validez con el pronunciamiento de la Sala Constitucional, N° 2004-11165, del 8 de octubre de 2004, mismo que tuvo su origen en un recurso de amparo interpuesto por los Alcaldes Municipales de los cantones de Hojancha, Nandayure y Nicoya contra el Presidente de la República y el Ministro de Obras Públicas y Transportes y del cual se extraen a continuación algunos fragmentos importantes:

"...la Sala en la sentencia N°2003-02794 de las 14:52 hrs. de 8 de abril de 2003, señaló:

"En tratándose de impuestos nacidos por ley ordinaria para la satisfacción de un fin determinado (impuestos con destino específico), el legislador presupuestario no puede cambiar su destino, ni por ley de presupuesto y mucho menos por normas de rango inferior, y únicamente puede hacerlo modificando la ley ordinaria ya sea para eliminarlo por ya haberse satisfecho el fin para el cual nació, o bien para variar su destino. Los destinos específicos creados por norma de rango constitucional, sólo pueden ser variados por norma del mismo rango. En consecuencia, se pueden hacer variaciones entre partidas de un mismo programa, mediante ley de presupuesto, siempre y cuando se traten de ingresos ordinarios que no tienen un destino específico predeterminado por ley ordinaria b) el principio de caja única, si tiene rango constitucional, y se refiere a la existencia de un sólo centro de operaciones con capacidad legal para recibir y pagar en nombre del Estado; c) en cuanto a los recursos captados por impuestos con destino

específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales, porque el legislador constituyente hizo la salvedad expresa de que si se permitiera su existencia sin que la doctrina imperante se le pudiera aplicar con rigidez a esa materia. Cualquier otra jurisprudencia anterior a esta sobre la materia de los impuestos con destino específico debe entenderse modificada en el sentido señalado." ; (tomado de resolución N°4528-99 del 15/7/1999)

...Sin desconocer los planteamientos que expone el Ministro de Hacienda, en el sentido de que los compromisos económicos del Estado son múltiples mientras que los ingresos son bastante limitados, cabe señalar que si así lo estima conveniente, deben promoverse las reformas legales necesarias a fin de ajustar la distribución de los ingresos a las posibilidades reales de la economía nacional. Pero mientras ello no ocurra, las pretensiones de los recurrentes encuentran sustento en las consideraciones expuestas respecto de los impuestos con destino específico, la subordinación que debe guardar la formulación del presupuesto respecto de la ley ordinaria y el interés superior de los menores que goza de especial protección constitucional, lo que a su vez lo hace susceptible de ser tutelado en esta vía." (...)

Así, en este asunto es claro que la omisión del Ministerio de Hacienda de girar las sumas contempladas en la Ley N° 8114 vulnera los derechos fundamentales de las personas ..., quienes son los destinatarios finales de tales recursos, de acuerdo con el artículo 5° idem, que desarrolla con claridad la forma en que deben ser asignados. De ninguna manera se puede olvidar lo dicho en la sentencia transcrita en cuanto a que en tratándose de los "recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales"; además, el principio de anualidad del presupuesto no puede servir de excusa al Ministerio de Hacienda para dejar de girar las cantidades que ha percibido con destino específico. En virtud de lo expuesto, lo procedente es declarar con lugar el amparo, ordenándose al Ministro de Hacienda que tome las medidas pertinentes a fin de entregar los dineros que por concepto de destinos específicos deben recibir las corporaciones municipales para arreglar los caminos" (El resaltado no pertenece al original).

Así las cosas, el Ministerio de Hacienda está obligado a girar la totalidad de los fondos recaudados por concepto de impuesto sobre los combustibles de conformidad con la distribución que de esos ingresos hace el artículo 5° de la Ley N° 8114. En razón de que la ley y su aplicación es la misma para CONAVI y para el caso de la Municipalidades

También queda claro que el Ministerio de Hacienda debe girar no solamente el monto presupuestado anualmente por el CONAVI, sino la totalidad acumulada a la fecha de los montos recaudados desde 1998 en el momento en que entró en vigencia la Ley 7798, Ley de creación del Consejo Nacional de Vialidad que estableció un impuesto del 15% sobre los combustibles con el CONAVI como único destinatario y que fuera reformada posteriormente mediante Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, que cambió ese impuesto por un impuesto único a los combustibles y que destinaba al CONAVI un 75% del 30% de lo recaudado con dicho impuesto.

La posición de la Sala Constitucional coincide con la que a través de los años ha venido sosteniendo la Defensoría de los Habitantes, tal y como quedó plasmado en el Informe Anual de labores de 2001 y otros oficios en que se ha pedido al Ministerio de Hacienda el traslado de la totalidad de los fondos que por Ley tienen como destino específico la reparación, mantenimiento y construcción de carreteras a través del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

El siguiente cuadro muestra la retención del impuesto sobre los combustibles y el impuesto a la propiedad de vehículos realizada por el Ministerio de Hacienda. Con respecto a los peajes no se pudo obtener información fidedigna.

Recaudación y montos retenidos de los fondos destinados a construcción y mantenimiento de carreteras
Millones de colones
1998 - 2004 1/

Origen y período	Según Hacienda		
	Recaudado	Retenido	
		Abs	%
Impuesto s/ la propiedad de vehículos.			
Ley N° 7798 - El 50%			
1998 2004 1/	50,934.8	37,361.8	73%
Impuesto Único a los Combustibles.			
Ley N° 8114 - El 30%			
1998 2004 1/	121,730.0	66,051.0	54%

Fuente: Defensoría de los Habitantes a partir de datos del Ministerio de Hacienda y CONAVI
1/ Datos de Hacienda son de enero a octubre y los de CONAVI son de enero a noviembre 2004

Como puede observarse en los últimos seis años el Ministerio de Hacienda ha retenido parte muy importante de los impuestos con destino específico al mantenimiento, reparación y construcción de carreteras, sin considerar lo recaudado por concepto de peajes.

Únicamente en lo que respecta al impuesto del 15% a los combustibles establecido mediante ley N° 7798, el Ministerio de Hacienda trasladó al CONAVI más del 100%. En tanto que, si se analizan los resultados del traslado del impuesto a la propiedad de vehículos la retención ha sido de un 73% y en lo que se refiere al impuesto único a los combustibles establecido mediante ley N° 8114, la retención es del 54%, sea que en el primer caso sólo se ha traspasado el 27% de la recaudación y en el segundo caso un 46%.

Por todo lo anterior la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Hacienda que, en cumplimiento del deber que le impone la legislación vigente y con sustento en el pronunciamiento de la Sala Constitucional N° 2004-11165, proceda a girar los montos retenidos al CONAVI correspondientes al impuesto sobre los combustibles, al impuesto a la propiedad de vehículos y al pago de peajes, con el fin de *que se repare la red vial nacional o se construyan nuevas vías, solventando no sólo las necesidades de comunicación de los habitantes, sino también reduciendo el altísimo costo que las vías en malas condiciones genera a los propietarios de vehículos, a los usuarios de transporte público, a los productores, industriales, comerciantes y consumidores -que en última instancia terminan pagando el costo a través de los precios de bienes y servicios- y al país como un todo, en gasto de combustible, repuestos de vehículos y*

deterioro en general. Además, se le pidió informar cada tres meses a la Defensoría de los Habitantes en forma oficiosa sobre la recaudación mensual por concepto de:

- a. *Impuesto único a los combustibles.*
- b. *Impuesto a la Propiedad de vehículos.*
- c. *Recaudación de peajes y trimestralmente - en forma desglosada-, el traspaso mensual de fondos originados en los impuestos indicados en el punto anterior al CONAVI.*

Al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) se le solicitó *informar cada tres meses sobre los traslados de fondos que mensualmente le haga el Ministerio de Hacienda mensual por concepto de:*

- a. *Impuesto único a los combustibles.*
- b. *Impuesto a la Propiedad de vehículos.*
- c. *Recaudación de peajes.*

4. Otros aspectos relevantes en la defensa de los derechos de los habitantes

a. Actualización de la Canasta Básica utilizada en el Cálculo del Índice de Precios al Consumidor

En el año 2001, la Defensoría de los Habitantes, consideró que la Canasta Básica del Índice General de Precios al Consumidor podría haberse vuelto irreal o no representativa del consumo de los habitantes de la República, y que su antigüedad, podría estar afectando la medición correcta del crecimiento de los precios. Así se manifestó al Ministerio de Economía (MEIC), haciéndole ver que una Canasta Básica con más de diez años de antigüedad y con el país inmerso en un proceso acelerado de globalización, podría contener un serio desfase en lo que respecta a los hábitos de consumo de los habitantes, por lo que podría haber dejado de cumplir su función.

En razón de lo anterior, en el año 2002 la Defensoría le solicitó al Instituto Nacional de Estadística y Censos tomar las previsiones del caso con el fin de que se realizara una nueva encuesta de Ingresos y Gastos con la cual construir una nueva Canasta Básica a ser utilizada en el cálculo del Índice de Precios al Consumidor. Adicionalmente, se le instó a iniciar un proceso transparente que culminara en la creación de una nueva Canasta Básica que gozara de la confianza con la que no cuenta la vigente.

El entonces Gerente del INEC respondió que coincidía con la preocupación de la Defensoría con respecto a la importancia de contar con información actualizada sobre los patrones de gasto y niveles de ingreso de la población, que permitiera realizar un cálculo más preciso de indicadores de gran importancia para la toma de decisiones en materia socioeconómica, como son el Índice de Precios del Consumidor (IPC), el nivel de pobreza y la distribución del ingreso. También señaló que a pesar del interés del INEC por realizar la Encuesta de Ingresos y Gastos, las restricciones presupuestarias enfrentadas por el Sector Público en los últimos años, impidieron lograr la asignación de recursos que en magnitud considerable demanda el estudio.

La Defensoría de los Habitantes decidió iniciar gestiones ante la Dirección de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y comentó la preocupación de la institución por la antigüedad de la Canasta Básica y que el INEC informó que había firmado un convenio interinstitucional de cooperación con el Banco Central de Costa Rica, en el que se comprometió a aportar los recursos que permitirían diseñar, organizar y ejecutar la nueva Encuesta de

Ingresos y Gastos. Se le indicó adicionalmente que este convenio fue refrendado por la Contraloría General de la República, en octubre del 2002.

La Defensoría de los Habitantes solicitó a la Autoridad Presupuestaria una reconsideración de las medidas restrictivas de gastos en el caso particular de los fondos destinados para la elaboración de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, teniendo en consideración que eran fondos existentes y puestos a disposición por el Banco Central de Costa Rica y que no correspondían a un desembolso del fisco.

El Ministerio de Hacienda indicó a la Defensoría que la Directriz Presidencial N° 16 establecía en su artículo 5° que cuando una " *institución descentralizada o empresa pública tuviera impedimento para el cumplimiento de alguna de las disposiciones de la presente directriz, por afectarse el servicio público o desvirtuar la naturaleza jurídica del ente, con la anuencia del Ministro del ramo, solicitará al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda, la flexibilización de la disposición de que se tratare, con los razonamientos y pruebas del caso.*" Y que con fundamento en esto el INEC podría solicitar la excepción a los recursos que obtendría según el convenio suscrito con el BCCR.

La Autoridad Presupuestaria señaló que el INEC realizó gestiones ante la entonces Ministra de Economía, Industria y Comercio, y le informó de los convenios establecidos con diversas entidades para llevar a cabo varias encuestas, incluida la de Ingresos y Gastos y que por lo tanto no requerían de recursos adicionales por parte del Ministerio, en vista de que se encontraban debidamente financiados según los términos de los convenios interinstitucionales.

La Defensoría de los Habitantes solicitó a la Ministra de Economía, Industria y Comercio informar qué acciones había tomado el MEIC con el fin de lograr que se autorizara el gasto al INEC, financiado por los fondos donados por el BCCR.

El Ministerio indicó que había aprobado las gestiones del INEC para utilizar recursos adicionales por un monto de 213 millones de colones, destinados a las labores de organización y diseño de la investigación, las cuales estaban en desarrollo y una vez lograda la aprobación de parte del Ministro de Hacienda y el Presidente de la República, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo N° 31135-H, publicado en La Gaceta N° 88 del 9 de mayo del 2003.

El proyecto inició la encuesta de ingresos y gastos, materia prima necesaria para la elaboración del nuevo Índice de Precios al Consumidor y otros Parámetros de Mediciones Sociales en el año 2003, por lo que se espera que entre el 2006 y el 2007 se concluya esta etapa. Luego deberán proceder a la tabulación de la información y finalmente a la elaboración de la Canasta Básica del Nuevo Índice de Precios al Consumidor. La Defensoría estará pendiente de la continuidad de este proceso.

b. Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE)

Durante el periodo 2001-2002, la Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes, realizó una investigación de oficio sobre el funcionamiento del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), creado por la Ley de Protección al Trabajador (Ley No. 7983) con la finalidad de llevar el registro de los afiliados a los regímenes de pensiones obligatorios y ejercer el control de los aportes al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), de Pensiones Complementarias de Enfermedad y Maternidad, de los Fondos de Capitalización Laboral y de las cargas sociales.

La investigación permitió determinar problemas en aspectos propios de la implementación del sistema y su funcionamiento, en el establecimiento de las comisiones cobradas por el uso del SICERE y por la administración de los recursos que tienen que pagar las Operadoras de Pensiones Complementarias.

Para corregir las anteriores situaciones, la Defensoría realizó una serie de recomendaciones a la Caja Costarricense de Seguro Social con la finalidad de que cumpliera con la fechas previstas para la operación de los módulos de afiliación, cobro administrativo y judicial, que solventarían los problemas que habían presentado en el SICERE; además que con la experiencia acumulada en la operación del sistema y el crecimiento en la afiliación de trabajadores al Régimen Obligatorio de Pensiones y al Fondo de Capitalización Laboral, realizar un nuevo cálculo del canon o tarifa que se cobra a las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC), por la utilización del SICERE.

Asimismo, se recomendó a la Superintendencia de Pensiones, tutelar y verificar que el cobro de la comisión que cobra la CCSS por el uso del SICERE a las OPC sea sufragado por éstas, tal como lo establece el pronunciamiento de la Procuraduría General de la República en su pronunciamiento OJ-098-2001 y que no sea cargado a los trabajadores mediante el registro de sumas menores a los aportes totales.

La Caja acogió las recomendaciones dadas por la Defensoría, siendo que en meses posteriores al informe final, el SICERE ha venido trabajando eficientemente, además, la Junta Directiva de dicho órgano acordó la revisión de la comisión por los servicios de recaudación y traslado de fondos a las operadoras de pensiones, para lo cual los funcionarios de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos realizaron un trabajo de campo en coordinación con la Dirección Actuarial, Planificación Económica y Dirección Financiero Contable de la Caja.

Finalmente, la Superintendencia de Pensiones informó que la recomendación dada por la Defensoría fue acatada.

c. Aplicación del artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador

En el mes de enero de 2002 la Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia contra de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) por la negativa en la aplicación de los beneficios establecidos en el artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador (Ley No. 7983). Dicho beneficio consistía en la exoneración de cargas sociales e impuestos sobre las planillas para las y los habitantes suscriptores de planes de pensiones voluntarios, según el monto de los aportes a dichos planes siempre que no superaran el 10 por ciento del ingreso bruto.

Concluida la investigación del caso, la Defensoría recomendó a la Presidencia de la CCSS, ejecutar la aplicación de los beneficios económicos establecidos en el artículo 71 de la Ley de Protección al Trabajador para los habitantes que interpusieron la queja y la realización de una evaluación financiera, económica y social de la aplicación general de las exenciones del artículo 71 de la LPT sobre el equilibrio y sostenibilidad de los regímenes de seguridad social correspondientes a Enfermedad y Maternidad, e Invalidez, Vejez y Muerte, para determinar su impacto sobre su equilibrio en el corto, mediano y largo plazos, así como en el bienestar socioeconómico y la seguridad social de los habitantes del país. Asimismo, se recomendó a la Superintendente General de Pensiones, instruir a las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC) que informen a sus afiliados en el Régimen Voluntario, sobre la necesidad de autorizar a

la OPC a brindar la información requerida por el SICERE para la aplicación de las exenciones establecidas en la Ley de Protección al Trabajador, según se indica en este informe e incorporar en sus formularios y contratos de afiliación a Planes Voluntarios de Pensiones Complementarias, una cláusula donde se autorice a la OPC a suministrar la información requerida por la CCSS para la aplicación de las exenciones contempladas en el artículo 71 de la ley.

Dichas recomendaciones fueron cumplidas parcialmente por parte de la CCSS, y en su totalidad por parte de la SUPEN. No obstante, debe indicarse que la CCSS cumplió cabalmente con la recomendación que dio origen a la queja presentada ante la Defensoría.

5. Regulación de servicios públicos

El acceso a servicios públicos de calidad, continuidad, adaptabilidad y precio al costo es un derecho de los habitantes y así lo ha reconocido la Defensoría. El instrumento jurídico por excelencia para garantizar ese derecho es la regulación en sus perspectivas técnica y económica. Por ello, incidir en la regulación de los servicios públicos tales como transportes, electricidad, combustibles, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillados tanto desde el punto de vista tarifario como desde el punto de vista de la calidad en la prestación de los servicios, es uno de los objetivos de la Dirección de Asuntos Económicos.

La Dirección de Asuntos Económicos, estudia de oficio todas aquellas solicitudes de ajuste de tarifas de servicios públicos convocados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), cuya aprobación pueda implicar una lesión a los derechos o intereses de los usuarios, entendidos estos como tarifas más altas de lo requerido para la prestación adecuada de los servicios.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de ARESEP (Ley No. 7593), la Dirección de Asuntos Económicos revisa que las tarifas propuestas para el cobro de servicios públicos cumplan con el principio de «servicio al costo». Ello implica al menos, tres condiciones básicas:

Evitar el traslado al usuario de costos innecesarios y aquellos que sean producto de ineficiencias en la administración y operación del servicio.

Generar los ingresos necesarios para el desempeño eficiente de las actividades productivas de que se trate.

Promover el uso eficiente de los recursos que la sociedad pone a disposición de las actividades en cuestión.

Una vez analizado el expediente tarifario desde las perspectivas jurídica, económica, técnica, financiera, entre otras, se decide si es pertinente interponer la oposición. En el periodo que va desde el mes de mayo del año 2002 hasta abril del 2005,²⁵⁰ la Defensoría ha atendido 204 audiencias públicas, para un promedio anual de 68 audiencias. Estas pueden haber requerido la oposición de la Defensoría por alguna razón no se haya requerido oponerse, pero se ha redacta un informe en el cual se plasman los motivos por los cuales la Defensoría no se opuso a la solicitud. En el periodo que va desde mayo del año 2002 a abril del 2005 se han atendido 204 audiencias, según se observa a continuación²⁵¹:

²⁵⁰ En el periodo 2001-2002 también se revisaron peticiones, pero no se llevó un registro que permitiera contabilizarlas.

²⁵¹ El número de audiencias que fueron atendidas durante el año 2001-2002 no está disponible.

Periodo	Número de audiencias atendidas
2002-2003	69
2003-2004	80
2004-2005	55
Total	204
Promedio Anual	68

La Defensoría considera positiva la participación en las audiencias tarifarias a lo largo de este periodo, ya que una gran mayoría de las observaciones y objeciones hechas han sido atendidas por la Autoridad Reguladora, especialmente en materia de telecomunicaciones, acueductos y transporte público, lo cual ha redundado en menores ajustes a las tarifas en beneficio de los usuarios. En materia de electricidad, si bien es cierto algunas de las observaciones han sido aceptadas, la mayoría de los cuestionamientos han versado sobre la metodología utilizada por la Autoridad Reguladora para fijar las tarifas; el ente regulador ha mantenido que las audiencias públicas no incluyen la discusión de las metodologías tarifarias. Por este motivo, la Defensoría ha iniciado de oficio la investigación en este tema, en el ejercicio de sus competencias en la defensa de los derechos económicos de los habitantes.

6. La defensa y representación del usuario a lo interno de las instituciones públicas

a. Ley de las Contralorías de Servicios

La Defensoría de los Habitantes mantiene una permanente preocupación por la atención de los habitantes en todas las instituciones del Estado a donde deben acudir a solicitar cualquier servicio y no siempre se le atiende con respeto y consideración y, lo que es peor no se resuelven en forma oportuna sus necesidades.

La misión de las Contralorías de Servicios es afín a la de la Defensoría y es innegable su importancia en la defensa de los derechos de los habitantes, usuarios de los servicios del Estado y de las empresas privadas que brindan servicios públicos.

No obstante, no se ha logrado que todas las instituciones cumplan con la obligación de instalar una Contraloría de Servicios y, en algunos casos, lo han hecho pero no le han dado el apoyo y los recursos requeridos, convirtiéndose en unidades no funcionales que más bien resultan una decepción para el usuario. En otros casos, la amenaza de despido le ha impedido al Contralor actuar libremente y ha entorpecido su labor de denuncia y protección del usuario.

La Defensoría de los Habitantes ha considerado importante fortalecer las Contralorías de Servicio por lo que elaboró y presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que las crea con la intención de otorgarles rango legal, subsanando con ello, en la medida de lo posible las debilidades detectadas, sustrayéndolas de los vaivenes políticos y asumiendo el papel de ente rector.

Todo lo anterior, con la única finalidad de brindar a los habitantes, un instrumento realmente efectivo y rápido por medio del cual, puedan demandar eficiencia y buena atención como usuarios de servicios públicos. A través de las Contralorías de Servicio, a la vez que se detectan fallas en la administración, se recomiendan soluciones y se da el debido seguimiento a la labor institucional con el fin de subsanar las deficiencias. También se pretende, que sirvan de instrumento para mejorar la atención de los habitantes en cada una de las instituciones a las cuales deben acudir en demanda de servicios y que además se conviertan en un instrumento que promuevan la eficiencia del aparato estatal.

Lamentablemente, aunque el proyecto fue incorporado en la corriente legislativa por dos Diputados, tal parece que su trámite no ha avanzado y que una vez más, el consumidor y el usuario, pasan a un segundo plano, aún dentro del aparato estatal que se supone debe defenderlos y procurar su bienestar.

b. **Reforma fiscal: una propuesta insuficiente**²⁵²

Para la Defensoría de los Habitantes el proyecto de ley de reforma fiscal, que a la fecha de elaboración del presente informe tiene alrededor de 3 años de estar en discusión en la Asamblea Legislativa, no constituye una reforma estructural en el correcto sentido de la expresión, aunque el título del Proyecto apunte en ese sentido. Esto por cuanto busca aumentar los ingresos del Estado derivados del impuesto sobre la renta y del impuesto de ventas –este último mediante su transformación en un tributo más comprensivo–, sin modificar la dependencia financiera del Gobierno de los impuestos indirectos, es decir, de los impuestos similares al de ventas.

La versión que fue remitida en consulta a la Defensoría pareciera consolidar esta dependencia del financiamiento del Gobierno de los impuestos indirectos, al establecerse una generalización del impuesto de ventas mediante el IVA, más el planteamiento de una rebaja en el impuesto sobre la renta para las empresas y las ganancias de capital.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes ha manifestado su preocupación porque en lo sustantivo el Proyecto de Pacto Fiscal y su discusión en la Asamblea Legislativa, se han concentrado en la generación de ingresos al fisco, y no abordan, con el mismo compromiso, los demás aspectos propios de un Pacto Fiscal, tales como la necesidad de elevar la productividad del gasto público y el control de los disparadores de dicho gasto, como el servicio de la deuda pública interna, el gasto por pensiones, las convenciones colectivas de trabajo abusivas, las contrataciones de consultorías onerosas, entre otros aspectos.

Por tanto, de no abordarse con seriedad los demás temas componentes del Pacto Fiscal en el mediano plazo, la sociedad podría seguir enfrentando el desequilibrio fiscal debido a un creciente gasto público que no necesariamente se traduce en un mayor bienestar para la mayoría de las y los habitantes del país.

Por otro lado, la propuesta de reforma fiscal no contenía suficientes avances para disminuir la regresividad del actual sistema tributario costarricense. En los sistemas fiscales modernos los impuestos directos, específicamente el Impuesto sobre la Renta a Personas Físicas y Jurídicas, son el instrumento básico de imposición. Desde el punto de vista de los derechos humanos, para el logro de una mayor equidad y solidaridad impositiva entre las y los habitantes, es necesario que el gravamen efectivo del impuesto implique un sacrificio igual para todos, es decir, un mayor esfuerzo para los que más recursos tienen (equidad vertical) y que a ingresos iguales se les brinde un trato fiscal igual (equidad horizontal).

Bajo el enfoque de los derechos humanos, el impuesto sobre la renta debería cubrir todos los ingresos percibidos por las y los habitantes del país, independientemente de dónde hayan sido generados. Por esta razón, la Defensoría considera positiva la propuesta del Proyecto de Ley de Pacto Fiscal, al pasar de un sistema territorial a global (para considerar todos los ingresos de las personas) y de cédular a universal (para gravar las rentas que se generen por los nacionales en el extranjero). Esta nueva base de imposición permitiría desarrollar más ampliamente el

²⁵² Para un detalle sobre el criterio de la Defensoría en relación con el proyecto o plan fiscal que todavía está en discusión en la Asamblea Legislativa, es recomendable revisar los Informes de Labores de los años 2002-2003 y 2003-2004.

principio de solidaridad que debe estar implícito en los miembros que integran la sociedad costarricense.

No obstante, para que el impuesto que grava la renta de las personas físicas constituya un instrumento adecuado para la realización de los derechos humanos, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado a la Asamblea Legislativa excluir de la base imponible los recursos necesarios para que cada habitante y su familia puedan satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas. Por ello, apoyó la propuesta contenida en el Proyecto de Ley que establecía un porcentaje de reducción en la base imponible por concepto de gastos médicos y gastos por alquiler de vivienda. No obstante, la Defensoría consideró que lo mismo debe hacerse para educación y establecer un porcentaje de deducción para gastos de formación de capital humano.

Por otra parte, la Defensoría consideró importante que la Asamblea Legislativa revisara la diferencia en la tasa impositiva propuesta para las empresas y para los ingresos por intereses de capital financiero con respecto a la tasa aplicable a los ingresos por salario, establecida en el artículo 49 de la propuesta de Impuesto sobre la renta. Esto por cuanto dicha situación estaría gravando en mayor medida el ingreso procedente del trabajo, en relación con los grupos cuyos ingresos y rentas proceden de inversiones financieras.

Debe considerarse que al establecerse tasas de impuesto sobre la renta relativamente más altas para personas físicas que para personas jurídicas y otras fuentes de ingreso, se generan incentivos para enmascarar ante el fisco los ingresos del trabajo. Según la última información recibida, la Asamblea Legislativa está revisando este aspecto.

En lo relativo a la variación del Impuesto General de Ventas por un Impuesto sobre el Valor Agregado, la Defensoría de los Habitantes considera que el cambio tiene diversos aspectos positivos dentro de una perspectiva de derechos humanos.

En primer lugar, la universalidad de su aplicación (que lleva a gravar bienes y servicios que actualmente están exentos), favorece el principio de solidaridad en el pago de impuestos, principio que debe estar presente en cualquier régimen impositivo.

En segundo lugar, el mecanismo operativo de “débito-crédito” posibilita un mayor control y permite mejorar la administración tributaria, aumentando la eficiencia en la recaudación y reduciendo su costo. Con ello el Estado podría destinar más recursos a programas de bienestar social.

Finalmente, el Impuesto sobre el Valor Agregado permite administrar con mayor transparencia la aplicación de exenciones, las cuales son necesarias para reducir la regresividad de este régimen impositivo haciéndolo consistente con el enfoque de los derechos humanos.

En procura de reducir la regresividad de un tributo como el Impuesto del Valor Agregado, la Defensoría de los Habitantes, ha recomendado la inclusión dentro del esquema de exoneraciones, de los bienes y servicios que requieren las familias para disfrutar de un nivel de vida digno y que permitan la realización efectiva de los derechos humanos de las personas.

Por lo anterior, se recomendó a la Asamblea Legislativa excluir del pago del gravamen a los servicios de educación, salud y transporte público. Además, se solicitó sustituir la “canasta básica alimentaria” tomada como base de exención, por la canasta de consumo utilizada en la construcción del Índice de Precios al Consumidor.

La Defensoría de los Habitantes considera necesaria una reforma fiscal, que favorezca la equidad del sistema tributario bajo el principio de solidaridad, que contribuya a la eliminación del déficit estructural del gobierno y que permita un financiamiento sostenido de la inversión social en el mediano y largo plazos.

No obstante, como se indicó, la reforma que estudia la Asamblea Legislativa pareciera que consolida la dependencia del financiamiento del gasto del gobierno respecto a los impuestos indirectos, debido que se generaliza el impuesto de ventas, se reduce sustantivamente el pago del impuesto sobre la renta para las empresas.

De acuerdo con los estudios de la Contraloría General de la República, la evasión por concepto de impuesto de ventas en el año 2002 ascendió a ¢118.000 millones (46 por ciento del Impuesto General de Ventas), lo cual representa el 1,96 por ciento del PIB. Asimismo, la prensa nacional indicó que la evasión del impuesto sobre la renta se estimó en 1995 en un 60 por ciento. La anterior información revela que si se recaudaran adecuadamente los impuestos de venta y de renta, se podría obtener un aumento en la recaudación semejante a la que podría producir el proyecto de reforma tributaria en su totalidad.

Debido a esta circunstancia, la Defensoría de los Habitantes considera que antes de incrementar la carga tributaria a la sociedad costarricense y en aras de corresponder al objetivo de justicia tributaria, el Gobierno debería primero abocarse a reducir la evasión actual, para lo cual requerirá fortalecer los mecanismos de recaudación tributaria y la normativa legal para el pago de impuestos. Desde esa perspectiva, la Defensoría considera que la propuesta, al menos la que le fue sometida a consulta, desde la perspectiva de los derechos humanos, es insuficiente.

7. Transporte público

Sin lugar a dudas, el servicio de transporte público es esencial en el desarrollo de las ciudades y en general de la economía costarricense, ya que cumple un papel preponderante para la mayoría de los procesos productivos, en la medida en que asegura la movilización de personas que participan directa e indirectamente en dichos procesos.

Desde hace varios años, la Defensoría de los Habitantes le ha dado al tema del transporte público, la importancia que merece, realizando diferentes acciones, entre ellas, participando en diferentes procesos para contribuir, al mejoramiento del mismo y denunciando ante las instancias correspondientes aquellos actos de la Administración que no son congruentes con la responsabilidad que el marco jurídico le otorga.

El transporte público es un servicio cuya regulación es compartida por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo de Transporte Público y en materia de regulación tarifaria, por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

A continuación se hará referencia a los aspectos que más relevancia han tenido en materia de transporte público y que han incidido en los derechos e intereses de los habitantes en los últimos cuatro años, a saber: Modelo tarifario de taxis, Metodología de Ajuste de Tarifas en la modalidad de autobús, buseta y microbús; Procedimiento de Fijación Extraordinaria de Tarifas y Modelo Automático de Ajuste, Corredor común, Calidad del Servicio de Transporte Público, Sectorización del Transporte, Consejo de Transporte Público, Paro de autobuseros y las tarifas de los servicios universitarios.

a. Modelo tarifario de taxis

En octubre del año 2001, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, convocó a audiencia pública para debatir sobre una nueva metodología tarifaria en el servicio público modalidad taxi.

Tal y como se señaló en informes anteriores, esta metodología no fue implantada por la Autoridad Reguladora debido a las objeciones emanadas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la Defensoría de los Habitantes y las distintas organizaciones de taxis y usuarios del servicio.

Ante la inexistencia de una metodología para regular el servicio público modalidad taxi, en mayo del 2004 los taxistas solicitaron la intervención de la Defensoría de los Habitantes para que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos estableciera un nuevo modelo.

Fue así como la Defensoría coordinó lo pertinente, con lo cual se inició un proceso de trabajo para definir el nuevo modelo, en el que participaron la Autoridad Reguladora, las organizaciones de taxistas y el Consejo de Transporte Público.

Como resultado de ese trabajo conjunto, surgió el Modelo de Regulación Económica del servicio público en la modalidad taxi, el cual fue aprobado mediante resolución RRG-4199-2004 del 13 de diciembre del 2004, cuya aplicación se hará en el momento en que los taxistas soliciten un aumento en las tarifas del sector.

Es importante indicar que debido a la intervención de la Defensoría y con la colaboración de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y de las diferentes organizaciones de taxis, se logró aprobar un modelo el cual, se espera se ajuste a las necesidades tanto de los taxistas como de los usuarios.

b. Metodología de Ajuste de Tarifas en la modalidad autobús, buseta y microbús

La Defensoría de los Habitantes ha venido insistiendo ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, sobre la inconveniencia de aplicar el modelo econométrico en transporte público en la modalidad autobús, buseta y microbús. Este modelo es una herramienta de cálculo, el cual utiliza valores medios para determinar los costos de operación y para calcular las tarifas.

Como respuesta a lo anterior, la Autoridad Reguladora, desde el año 2003, implementó otras metodologías de cálculo para la fijación de tarifas, las cuales no pasaron por el proceso de audiencia pública y en términos generales, no han sido aceptadas por los empresarios.

En razón de lo anterior, se volvió a insistir a la ARESEP sobre la necesidad de establecer una metodología coherente con la técnica y el marco jurídico que rige el transporte público.

Recientemente, la ARESEP ha manifestado que se encuentra en proceso de elaboración de una nueva metodología para fijar las tarifas en la modalidad autobús, buseta y microbús, a la cual la Defensoría le está dando seguimiento. Además, este modelo es el que se aplicaría en procedimientos de fijación ordinaria, en donde los usuarios tendrán la posibilidad de plantear sus objeciones en relación con el servicio que reciben.

c. Procedimiento de Fijación Extraordinaria de Tarifas y Modelo Automático de Ajuste

En el mes de noviembre del 2004, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a instancias del Foro Nacional de Transporte, convocó a audiencia pública una propuesta de fijación

extraordinaria de tarifas y su correspondiente modelo automático de ajuste, para las rutas de transporte remunerado de personas modalidad autobús.

La ARESEP argumentó que el procedimiento propuesto era acorde con el ordenamiento jurídico y está basado en lo establecido en el artículo 30 de la Ley No. 7593 "Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos" y el inciso 1) literal b) del artículo 31 de la Ley No. 3503 "Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores".

En el documento, la ARESEP indicó que

"...la presente propuesta tiene por objeto la aprobación expedita de un mecanismo extraordinario, basado en una normativa con plazos y parámetros precisos, para la activación de un disparador automático que determinará el momento, el signo y la magnitud de los ajuste tarifarios, de forma similar a como operan los mecanismos automáticos de ajuste en los servicios públicos de generación privada de electricidad e hidrocarburos.

(...) "Para determinar la magnitud del disparador, este procedimiento utiliza un índice de actualización de los principales elementos de costo que inciden en el crecimiento o disminución de los gastos operativos y administrativos de la actividad (salarios, combustible, mantenimiento y administrativos), ponderando sus variaciones (desde la última fijación general), primero por su peso relativo promedio dentro de la estructura de costos actualmente utilizada para las fijaciones ordinarias (modelo de costos MOPT) y luego por su valor proporcional con respecto al total de las cuatro variables de costo que entran en la composición de dicho índice".

Para considerar las variaciones en los rubros de costo, la fórmula propuesta utiliza el precio por litro de combustible, el salario mínimo por jornada ordinaria, el tipo de cambio de venta del colón con respecto al dólar estadounidense y el índice general de precios al consumidor.

Por otra parte, en el documento de la propuesta se indica que *"... la fijación extraordinaria no está concebida para garantizar un equilibrio financiero individual completo para cada ruta, dado que excluye de su cálculo, la inversión y las variables de operación específicas (demanda, carreras y flota), que inciden de manera directa en dicho equilibrio"*

Cabe mencionar que la Defensoría de los Habitantes se opuso a la aplicación de esta fórmula, en diferentes momentos. Primero, en la audiencia pública que se realizó el 20 de diciembre de 2004; posteriormente, luego cuando la ARESEP mediante resolución No. 4308-2005 del 9 de febrero de 2005 aprobó la propuesta, la Defensoría interpuso un recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la mencionada resolución.

Finalmente cuando la ARESEP aprobó el incremento en las tarifas, mediante resolución No. 4453-2005 del 14 de marzo del 2005, la Defensoría de los Habitantes interpuso un recurso de amparo contra esta última resolución.

Los argumentos que la Defensoría de los Habitantes consideró para oponerse a la aplicación del Procedimiento de Fijación Extraordinaria de Tarifas y Modelo Automático de Ajuste, son los siguientes:

Al incluir la fórmula del disparador automático, además del costo de los combustibles los rubros de costo de salarios, mantenimiento y gastos administrativos, hacen que el procedimiento de

fijación tarifaria vaya más allá de lo establecido por la ley para las fijaciones de tipo extraordinario. Esto en razón de que el artículo 30 de la Ley 7593 que establece como fijaciones de carácter ordinario aquellas que contemplen factores de costo e inversión y fijaciones extraordinarias aquellas que consideren variaciones importantes en el entorno económico, por caso fortuito o fuerza mayor y cuando se cumplan las condiciones de los modelos automáticos de ajuste.

Dado lo anterior, la Defensoría considera válido incluir dentro de la fórmula, el costo de los combustibles, dado su comportamiento volátil e imprevisible y que se da por causas de fuerza mayor, dadas las condiciones del mercado internacional del petróleo. No obstante, no considera válido incluir costos como salarios, mantenimiento y gastos administrativos, puesto que estos deben revisarse mediante el procedimiento de revisión ordinaria. Al incluir estos costos, que son propios de una fijación ordinaria, la Defensoría considera que se desvirtúa la naturaleza de la fijación extraordinaria y ésta se amplía tanto que prácticamente terminan incluyendo la mayor parte de la estructura de costos, lo cual provoca que prácticamente desaparezcan los procesos de audiencia pública en el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús, además de que no incentiva a los operadores a mejorar la calidad del servicio.

En el procedimiento planteado por la Autoridad Reguladora, a los rubros de combustibles, salarios, mantenimiento y gastos administrativos se les establece un peso o importancia relativa de 20,79%, 21,19%, 25,24% y 8,46% cuya suma total es 75,68%. Sin embargo la ARESEP aumenta los pesos relativos de cada rubro hasta sumar un 100%.

La Defensoría considera que la acción de aumentar los pesos relativos en los argumentos de la fórmula de ajuste, de manera que los rubros considerados en el disparador automático sumen el cien por ciento, desvirtuando el principio de servicio al costo (inciso b) del artículo 3), Ley 7593), el cual debe estar presente en toda fijación tarifaria, sea ordinaria o extraordinaria. Además, la Defensoría estima que el aumento de los pesos relativos de los componentes de costo del disparador automático, aumenta la sensibilidad del mismo ante variaciones en los factores de costo considerados, sin que haya prueba de que la estructura de costos del servicio se viera afectada en el mismo porcentaje que señala el índice.

Por otro lado, la fórmula del disparador automático considera variables que están correlacionadas, entre las que se pueden citar: la variación del tipo de cambio, del índice de precios al consumidor y en los salarios mínimos. Debe tomarse en cuenta que el coeficiente de correlación entre tipo de cambio e Índice de Precios al Consumidor es positiva y del orden del 0,99, donde el valor de correlación perfecta es igual a 1.

La Defensoría indicó además, que debido a los rubros de costo que contiene la fórmula, la correlación entre los mismos y la rigidez de salarios y precios que caracteriza a una economía inflacionaria y abierta como la costarricense, la fórmula puede ser efectiva para ajustar las tarifas hacia la alza cuando sube el precio de los combustibles; no obstante, ante una rebaja similar en el precio de los combustibles, la fórmula no daría la señal apropiada, debido a que un alza en el precio de los combustibles tiende a elevar el tipo de cambio (dada la mayor demanda por US dólares producto de una mayor factura petrolera), y éste tiende a elevar el índice de precios al consumidor. Luego el mayor costo de vida incide directamente en mayores salarios. Todo esto tiende a activar el disparador automático. Sin embargo, para que éste se active en sentido contrario, es decir, para que las tarifas bajen, la reducción en el costo de los combustibles debe ser mayor que el aumento que activa el disparador hacia la alza.

La Defensoría considera que si la fórmula de ajuste automático se activa cada vez que los costos alcancen o superen el 5%, podrían darse dos o más fijaciones extraordinarias al año, con lo cual

prácticamente desaparecerían las fijaciones ordinarias y estarían quedando por fuera las audiencias públicas, el cumplimiento de requisitos por parte de los empresarios y el monitoreo de las variables tarifarias por parte de la ARESEP.

Como ya se señalara, la Defensoría interpuso un recurso de amparo contra la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a raíz de la aplicación del procedimiento extraordinario de tarifas y modelo automático de ajuste, que aumentó las tarifas del transporte público, según consta en la resolución 4453-2005 del 14 de marzo de 2005 que fue acogido por la Sala Constitucional.

La Sala Constitucional admitió para su estudio el recurso y ordenó a la Reguladora General de los Servicios Públicos, no aplicar el procedimiento de fijación extraordinaria de tarifas y modelo automático de ajuste para las rutas de transporte público, aprobadas por medio de la resolución N° RRG-4308-2005 de 9 de febrero de 2005, hasta tanto la Sala no resuelva el recurso, o no disponga lo contrario. La Autoridad Reguladora no puede realizar nuevos aumentos tarifarios mediante dicho mecanismo hasta que la Sala Constitucional resuelva el recurso por el fondo.

d. El tema de "corredor común"

Este tema, como se indicó en los informes de años anteriores, fue abordado por la Defensoría de los Habitantes a raíz de una queja planteada por un habitante, el cual se quejó por el aumento de tarifas de que fue objeto la ruta No. 44 Ipis-Facio-La Mora por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en razón de que esta ruta comparte el corredor por donde transita la ruta 142BS-142-143 San José-Coronado y viceversa.

La Defensoría de los Habitantes realizó una investigación sobre este caso, la cual concluyó que el concepto utilizado por la ARESEP, para aumentar tarifas por corredor común no era el más adecuado y recomendó al Consejo de Transporte Público *"... recoger en el correspondiente reglamento los criterios y demás elementos que deban considerarse para la aplicación correcta y adecuada del concepto de corredor común"*.

Asimismo recomendó a la ARESEP *"...que cuando en los estudios tarifarios las empresas soliciten ajustes de tarifas por corredor común, soliciten con carácter de obligatoriedad para la petente, el estudio correspondiente donde demuestren la afectación económica que le produciría el que no se ajusten las tarifas de la ruta o rutas que eventualmente comparten un corredor común con ella" y "...hacer una revisión ordinaria de las tarifas que se aprobaron mediante resolución No. RRG-2405-2002."*

Es importante mencionar que tanto el Consejo de Transporte Público como la Autoridad Reguladora no han materializado las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes.

La Defensoría de los Habitantes, dada la relevancia del tema, ha tomado la decisión de insistir en él cuando se abran las discusiones técnicas sobre la nueva metodología de buses que está desarrollando la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

e. Calidad del servicio de Transporte Público

La Defensoría de los Habitantes considera que el tema de la calidad del servicio es vital en el transporte público y a pesar que desde el 2001, una comisión interinstitucional en la que participaron el Consejo de Transporte Público, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Defensoría de los Habitantes, confeccionó un modelo para evaluar la calidad del servicio remunerado de personas, no ha sido aprobado por la Junta Directiva del Consejo.

Cabe destacar que el tema de la calidad del servicio es uno de los puntos sobre los cuales se presentan la mayor cantidad de quejas por parte de los usuarios del transporte remunerado de personas y porque además, en los contratos de concesión se establece la obligatoriedad de las empresas de brindar un servicio de calidad.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes seguirá insistiendo para que dicho modelo sea aprobado y puesto en ejecución, ya que de aprobarse sería de mucho beneficio para los usuarios del servicio de transporte remunerado de personas.

f. **Sectorización del transporte**

Desde el año 2002, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Consejo de Transporte Público, dentro del marco del reordenamiento y modernización del transporte público del país, han trabajado en un proyecto de sectorización del transporte para el Área Metropolitana de San José, el cual se encontraba dentro de las prioridades del gobierno. Este proyecto se caracteriza por impulsar la construcción de carriles exclusivos para el transporte público, así como el uso de unidades de gran capacidad y tecnologías más limpias, lo cual traería muchos beneficios, especialmente a la población de la ciudad capital. Según se indicó, el proyecto empezaría a funcionar a partir de enero del año 2005.

La Defensoría de los Habitantes apoyó esta iniciativa, consciente de que el transporte público requiere un cambio sustancial que promueva la eficiencia operativa de las empresas. No obstante, a pesar de los beneficios que percibiría la población con la implementación de este proyecto, ha dejado de ser una prioridad del Gobierno y por ende de las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, sin que se haya dado una explicación satisfactoria del por qué esa cartera ha abandonado el proyecto, o si es que tienen una alternativa que la iguala o supera.

g. **Consejo de Transporte Público**

Mediante Ley No. 7969, Ley Reguladora del Servicio Público Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, del 28 de enero del 2000, se creó el Consejo de Transporte Público dándole atribuciones como ente rector en esta materia. Dentro de las potestades que le confiere dicha ley, está generar los cambios que sean necesarios en el sistema de transporte, para que el usuario reciba un servicio eficaz y de calidad, así como buscar la solución a los problemas del sector.

El Consejo de Transporte Público tiene la responsabilidad de transformar el transporte público en un servicio de calidad, a través de políticas y directrices que se sustenten en estudios técnicos profundos y serios, que permitan dimensionar, no sólo los verdaderos problemas que tiene el transporte público en la actualidad, sino el desarrollo de propuestas coherentes con la técnica y con el marco legal existente, de tal forma que este servicio represente la alternativa de transporte que los usuarios están esperando.

La Defensoría de los Habitantes ha mencionado en sus informes de años anteriores, la labor que ha realizado con el Consejo de Transporte Público y sus diferentes dependencias. De igual manera ha manifestado las dificultades que en su momento se han presentado por falta de respuesta y atención a los casos que esperan ser resueltos o conocidos por la Junta Directiva que representa dicho Consejo durante meses e incluso años.

Este aspecto se ve reflejado en las múltiples quejas y solicitudes que han presentado los habitantes ante dicho Consejo y que en la mayoría de los casos no reciben respuesta o al menos no la reciben en un plazo razonable, lo que ha generado por años, la molestia en los habitantes que, acuden a la Defensoría con la esperanza de que se resuelva su problema en una forma positiva, lo cual más bien, no ocurre, no por responsabilidad de la Defensoría, sino por las omisiones de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.

También se debe destacar como parte de esos logros que actualmente se mantiene una mejor relación con la Dirección Ejecutiva del Consejo, la cual no se había logrado en otros años. Esto no sólo se ha logrado por la disponibilidad que han tenido los representantes de dicha Dirección, sino también porque ha sido un año en que no se ha realizado ningún cambio en el puesto de Director. En este aspecto, vale recordar que uno de los principales elementos que ha afectado el buen funcionamiento del Consejo de Transporte Público es la inestabilidad en el puesto de Director, tanto así que, entre el año 2002-2004 cuatro personas ocuparon ese cargo, lo que afectó sin lugar a dudas el buen funcionamiento administrativo de ese órgano.

En lo que respecta a la información que debe ser remitida por el Consejo de Transporte Público, se ha logrado un avance importante, ya que en lo respecta a inspecciones y estudios de campo los resultados han sido bastante positivos. Cabe destacar que estos dos aspectos son relevantes para la atención de los casos pendientes de resolver en la Defensoría.

En el Informe de Labores 2003-2004, la Defensoría señaló que *"...en el Consejo de Transporte Público existía una débil planificación institucional, en la que se observaba carencia de adecuados mecanismos de coordinación entre las respectivas unidades, así como la falta de sistemas de información y bases de datos, lo cual indudablemente obstaculizaba su buen desempeño. De igual forma el Consejo de Transporte Público no dispone de un mecanismo adecuado de seguimiento de quejas o solicitudes presentadas ante éste. Tampoco lo tiene la Junta Directiva en relación con los acuerdos dictados por ella, ni lo tiene la Secretaría Ejecutiva, a pesar de que esta última tiene establecida esa función en el Manual de Organización y Funciones aprobado por MIDEPLAN."*

Debido a lo anterior, la Dirección Ejecutiva del Consejo de Transporte Público en conjunto con la Dirección de Inspección y Control, creó una lista electrónica con la información necesaria para determinar con facilidad cuáles son los casos que se encuentran pendientes de estudio de campo, pendientes de informe y hasta los que ya están en conocimiento de la Junta Directiva, todo esto con el fin de mantener un mejor control de los asuntos que tramita la Defensoría de los Habitantes y sobre todo, para monitorear el tiempo que demoran dichos casos al momento de ser enviados a la Junta Directiva para que ésta apruebe o no dichos informes. Ello en virtud de que en esta etapa del procedimiento, la Junta Directiva ha sido una de las que más ha retrasado la resolución de los casos pendientes, por el tiempo que toma para conocer y resolver dichos informes.

En relación con este tema, luego de múltiples solicitudes y gestiones se concretó una reunión con la Junta Directiva en pleno del Consejo de Transporte Público, para exponerle el problema.

Como resultado de esa reunión, se asumió el compromiso de dar mayor atención a los casos de la Defensoría y sobre todo agilizar su resolución, lo cual aún no se han visto materializado, ya que a la fecha, esta Defensoría no ha recibido los informes que desde hace varios años están pendientes de ser conocidos por dicha Junta.

h. Paro de autobuseros

El 13 de marzo del 2003, la mayoría de las empresas del transporte remunerado de personas realizaron un paro de actividades a nivel nacional, como medida de presión para obtener un aumento en las tarifas, el cual según manifestó el Foro Nacional de Transporte Público pretendía compensar una serie de alzas en el precio de los combustibles.

Cabe destacar que dicho paro generó serios trastornos a los habitantes del país y se reflejó entre otras cosas, en las enormes dificultades que tuvieron que enfrentar los trabajadores para llegar a sus trabajos y en el caso de los estudiantes, a sus centros de enseñanza.

Lo anterior motivó que la Defensoría iniciara una investigación para determinar, entre otras cosas, la responsabilidad del Ministro de Transportes de ese momento en el movimiento que culminó con el paro de los autobuseros y el posterior incremento en las tarifas del transporte público. Además, se le consultó al Ministro si el MOPT o el Consejo de Transporte Público había iniciado alguna investigación en relación con el paro para determinar un posible incumplimiento de las empresas de transporte público al contrato, así como cuáles fueron las empresas que se unieron al paro.

El resultado de la investigación realizada por la Defensoría permitió determinar, por un lado, que las empresas de transporte remunerado de personas se habían comprometido a no cobrar la tarifa durante la mañana del día 17 de marzo del 2003, como resarcimiento a la no prestación del servicio el día 13 de marzo de 2003. Sin embargo, algunas de ellas no cumplieron el compromiso adquirido con el MOPT.

Por otro lado, aunque la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, en el artículo 3, de la sesión ordinaria 011-2003 del 1 de abril del 2003, reconoció que el incumplimiento del servicio realizado por los autobuseros es una falta grave a la contratación administrativa, no aplicó ninguna sanción a las empresas que participaron en el movimiento.

Cabe resaltar que resulta muy lamentable el silencio del entonces Ministro de Transportes, al que se le consultó en reiteradas ocasiones cuál había sido su participación en el movimiento que culminó con el paro de los autobuseros y el posterior incremento en las tarifas del transporte público; no obstante, esta Defensoría nunca recibió la respuesta de dicho funcionario. Lo anterior dice mucho sobre la falta de compromiso de algunos funcionarios públicos para atender las obligaciones que la ley le señala, especialmente del entonces Ministro, principal responsable de la regulación del transporte público.

Con fundamento en que el paro realizado por los autobuseros constituye una falta grave en la prestación del servicio de transporte remunerado de personas, en abril del 2005 la Defensoría de los Habitantes emitió un informe final en el que realizó las siguientes recomendaciones:

" I.- AL CONSEJO DE TRANSPORTE PUBLICO

Incluir en el artículo IV del contrato de concesión, en lo que se refiere a las obligaciones de la concesionaria, un inciso en el que se establezca expresamente que aquellas empresas concesionarias o permisionarias del servicio de transporte público que utilicen la presión de la suspensión del servicio, como medida para obtener tarifa, debe ser de inmediato motivo para iniciar la caducidad de la concesión de las empresas que hayan incurrido en este tipo de actuaciones.

II.- AL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES

Darle seguimiento a la recomendación hecha al Consejo de Transporte Público en el presente informe, con el objetivo de que sea acatada.

III.- A LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Abstenerse de refrendar los contratos de concesión de transporte público que carezcan de la cláusula recomendada en este informe”.

El asunto está en seguimiento. A la fecha de elaboración de este Informe, ambas instituciones han manifestado que acatarán las recomendaciones.

8. Consideraciones finales

Al cerrar la presente gestión, la Defensoría de los Habitantes está consciente de que el país vive un proceso de transición en un mundo cada día más cambiante. Sin embargo, este cambio no se está realizando de la mejor manera para la realización de los derechos humanos, tal y como se desprende de los ejemplos que se han señalado en este informe.

Se pretende crear un Estado moderno, ágil, eficiente y que maximice sus recursos; sin embargo, de los ejemplos citados se desprende que aún las instituciones se manejan a su antojo, bajo las presiones de determinados grupos de interés o bajo el interés del Jerarca de turno se ordenan estudios, se hacen planes que consumen grandes cantidades de dinero pero no se resuelven los problemas que aquejan a los habitantes, o se adoptan soluciones que afectan a aquellos habitantes que por sus condiciones socioeconómicas están en situación de desventaja o indefensión.

El país está inmerso en una corriente de cambio y esto obliga a realizar cambios internamente, pero antes se debe preguntar qué clase de país se quiere a futuro. Si el modelo está desgastado, no responde a las necesidades actuales, se debe cambiar. Si en lo fundamental, funciona, pero necesita ciertos ajustes para que continúe funcionando por muchos años más acoplándose al paso de los nuevos tiempos, también se debe emprender la tarea. Pero deberá ser una labor que tienen que emprender todos los habitantes, no una decisión tomada por unos pocos, desoyendo las necesidades de los habitantes más débiles y conculcando sus derechos e intereses.

Para ello se necesita que dentro del sector público exista una verdadera cultura de rendición de cuentas y del manejo de la cosa pública y de parte de la sociedad civil, una sociedad más solidaria, más participativa, más comprometida, menos individualista y que centre más su atención en el ser y no en el tener.

Desde el Estado debe realizarse un esfuerzo por enderezar las cosas desde ahora, con esquemas impositivos no regresivos, con entes contralores que realmente controlen, con esquemas tarifarios solidarios, transparentes y razonables, con el cobro justo de los impuestos sin amiguismos ni politiquería, con una política que logre concretar la austeridad en el Estado, con decisiones administrativas fundamentales técnicamente pero con visión solidaria, sin dejar de lado a los habitantes con menores posibilidades de defensa. Todavía estamos a tiempo de crear un mejor Estado, más solidario y que sirva mejor a los derechos humanos, no permitamos que lo positivo y solidario que ha existido hasta ahora sea desechado en aras de perseguir modelos de estado que no corresponden a la idiosincrasia y a los valores que han caracterizado al Estado Social de Derecho costarricense.

G. DIRECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

"Reconocer la especificidad de la niñez y la adolescencia como sujetos sociales de derechos, significa abrir los espacios especializados necesarios para que hagan exigibles sus derechos".

La Dirección de Niñez y Adolescencia recibe denuncias, consultas o quejas atinentes a aspectos que se refieren a las necesidades, intereses y derechos de la niñez y la adolescencia. En el caso de que la "demanda" del o la habitante, corresponda a lo que se podría imputar como una denuncia penal, la función del área de acuerdo con el artículo 49 y 134 del Código de la Niñez y Adolescencia y el artículo 29 de la ley de la Defensoría de los Habitantes, es proceder a poner el asunto en conocimiento del Ministerio Público. Cuando el caso así lo amerita, se da apoyo y acompañamiento al denunciante en razón de la vulnerabilidad por la materia.

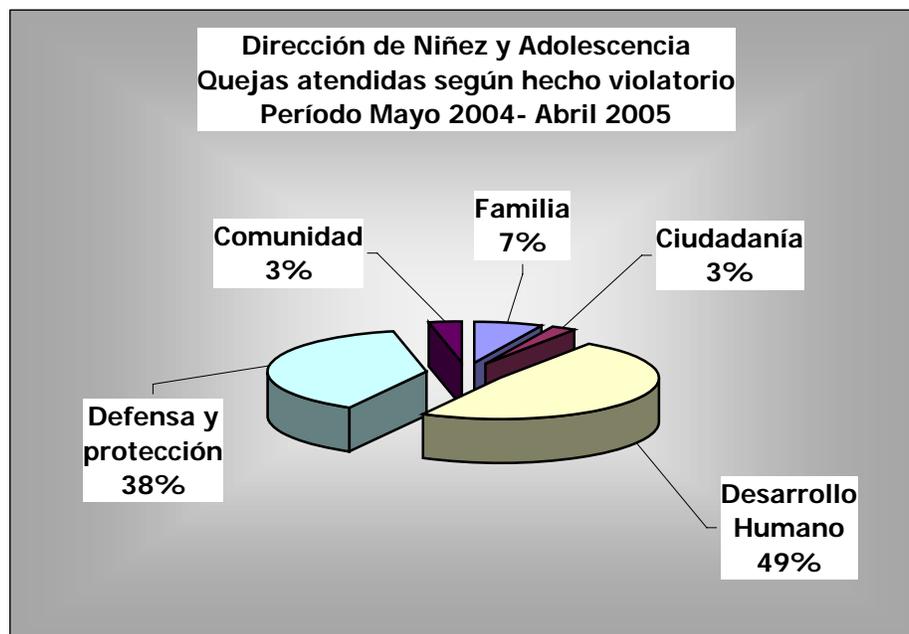
1. Análisis general de las denuncias atendidas según tipología de violación de derechos

La tipología de violación de derechos de la niñez y la adolescencia establece una clasificación de derechos a partir de las necesidades de la población en cinco grandes ejes temáticos que agrupan las principales dimensiones en que se desenvuelve la vida de la niñez y adolescencia, desde su concepción hasta su mayoría de edad. La cual permite ubicar el hecho violatorio derivado de la actuación u omisión de la Administración Pública, responsable de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en el país. La tipología se organiza en ejes temáticos, que a su vez, se dividen en subgrupos de derechos de acuerdo con su especificidad, y que son:

Desarrollo Humano	a) Supervivencia: derecho a la salud y a la atención especializada. b) Crecimiento intelectual: derecho a la educación, la cultura, el juego, descanso, recreación y esparcimiento.
Defensa y Protección	a) Defensa, Protección y Vulnerabilidad: derecho a recibir protección ante situaciones de riesgo. b) Rehabilitación, Recuperación y Reinserción Social: derecho a la restitución de derechos.
Niñez y Adolescencia en la Vida Familiar	a) Niñez y Adolescencia en la Vida Familiar: derecho a la protección y cuidados necesarios para su bienestar y desarrollo pleno. b) Niñez y Adolescencia Separada de la Familia: medidas de protección para su bienestar y desarrollo pleno.
Niñez y Adolescencia	a) Niñez y adolescencia en la Comunidad: derecho a que la comunidad garantice su bienestar y seguridad.

en la Comunidad	b) Responsabilidad del Estado: garantizar de forma plena los derechos.
Niñez y Adolescencia como Ciudadanos	a) Nacionalidad b) Bienestar y Seguridad Social c) Participación

Las denuncias atendidas sobre presuntos hechos que violentan los derechos de la niñez y adolescencia se clasifican de la siguiente forma:



1) El 49% de las denuncias están relacionadas con actuaciones u omisiones del sector público que atentan contra la consecución de un pleno desarrollo humano de la niñez y la adolescencia, el cual presupone la integralidad del ser humano en la esfera biológica, física, psíquica y social e incluye el derecho a la vida desde la concepción, el acceso a los servicios de salud y de atención especializada, así como el derecho a la educación, a los bienes y servicios de la cultura, al juego, al descanso, la recreación y el esparcimiento, como elementos indispensables para la supervivencia y el crecimiento intelectual de las personas.

Dentro de este grupo las necesidades y derechos relacionados con:

- El crecimiento intelectual es el que más se transgrede (96%), el cual se vincula específicamente con el derecho a la educación.
- El 4% se vincula con la supervivencia (derechos relacionados con la salud).

Ejemplos de tales situaciones son los siguientes:

- ✓ Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de edad, en un Liceo, en donde se suspenden las lecciones por diferentes motivos. (Expediente N°16878-26-2004)

- ✓ Afectaciones al acceso de niños, niñas y adolescentes a la cultura, el deporte, juego, descanso, esparcimiento y recreación en una urbanización, donde no existe un parque infantil, por lo que deben jugar en una zona inadecuada". (Expediente N°16945-26-2004)
 - ✓ Deficiencia en la prestación del servicio de salud a una niña de 4 años de edad con "padecimiento renal delicado", residente en Grecia, quien fue referida por el Hospital Nacional de Niños al Hospital de San Ramón porque en el de Grecia no hay especialista. "En San Ramón le negaron la cita por no residir en la zona y le indicaron que fuera al Hospital de Alajuela, donde también le negaron la cita y la devolvieron a Grecia". (Expediente N°17990-26-2004)
- 2) Dentro del conjunto de acciones que el Estado y la familia deben atender para proteger a la niñez y la adolescencia ante situaciones de vulnerabilidad por ser víctimas de violencia, discriminación, explotación y abuso; la Dirección de Niñez y Adolescencia atendió un 38% de denuncias relacionadas con el proceso de defensa y protección. Como ejemplo de tales situaciones están:
- ✓ Una niña de primer grado fue agredida por la docente que imparte la asignatura de Inglés. Al finalizar la lección, la niña empezó a recoger sus pertenencias, la profesora le dijo que se apurara porque le precisaba, pero como no lo hizo, la dejó encerrada en el aula. Luego llegó un señor que la escuchó llorando y la sacó de la clase para llevarla a su casa. (Expediente N°16891-26-2004)
 - ✓ Una profesora de Estudios Sociales no atiende consultas, hostiga a los estudiantes y los intimida constantemente. (Expediente N°17651-26-2004)
 - ✓ Unas niñas son víctimas de agresión por parte del padrastro y de la servidora doméstica de la casa. Se conversó con la madre de las niñas al respecto, pero tiene miedo de denunciar a su compañero. La persona denunciante indica que el Patronato Nacional de la Infancia conoce la situación, visitó la casa de las niñas y citó a la progenitora; sin embargo, esa institución no ha intervenido adecuadamente para proteger a las niñas. (Expediente N°17503-26-2004)
- 3) El 7% de las denuncias atendidas se relacionan con los derechos de la niñez y la adolescencia en la vida familiar y están relacionadas con:
- ✓ Inacción estatal ante faltas en los deberes alimentarios, ya que tiene convenio PANI-Hogar de Acogimiento Familiar por dos nietas que ha tenido desde que nacieron y el PANI no le ha girado los meses de junio y julio 2004 y más bien le quieren quitar a las niñas. (Expediente N°17258-26-2004)
 - ✓ Limitaciones enfrentadas en el proceso de adopción (Expediente N°18200-26-2005).
 - ✓ No ha podido recuperar a sus hijos, a quienes dejó en la casa en que vivía con su madre cuando se separó de su esposo, tuvo que abandonar el hogar debido a que su medio hermano materno intentó nuevamente abusar de ella (la había abusado cuando ella tenía 5 años de edad). Ahora él abusó de su hija de 12 años de edad y actualmente la adolescente está a cargo de una tía materna. (Expediente N°18227-26-2005)

4) El 6% restante de las quejas se relacionan fundamentalmente con el ejercicio de la ciudadanía social (3%) y con los derechos en el ámbito la comunidad (3%). Ejemplos de esta situación son los siguientes:

- ✓ Afectaciones en la vida privada, autonomía, dignidad y privacidad de niños y niñas en una escuela, al requisar el bulto de los estudiantes. Se quejó ante la dirección del centro educativo, que alegó que seguía instrucciones de circular. (Expediente N°16752-26-2004)
- ✓ Violación al derecho de participación ciudadana de niños y niñas de preescolar, quienes pueden votar pero sus votos no son contabilizados en las elecciones estudiantiles. (Expediente N°17003-26-2004)

2. Temas relevantes de defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia

a. La sexualidad de la niñez y la adolescencia: de la negación a la violación de derechos

i. Introducción

La sexualidad es uno de los aspectos más relevantes de la vida humana, que está ligado a las funciones de reproducción de la especie, a la identidad, al amor y por ende, a la salud mental, al sentimiento de bienestar, la realización y a la felicidad. Por ello, es un tema central de la vida que debe ser objeto de la mayor atención, sobre todo en tanto implique a niños, niñas y adolescentes.

En esa medida ha sido objeto de atención desde diversas perspectivas ideológicas, filosóficas, científicas y religiosas, con opiniones a menudo encontradas y sostenidas con gran ahínco. Sin embargo, a pesar de su importancia, las diversas investigaciones indican que es un tema cargado de estereotipos y temores conscientes e inconscientes, sobre todo de las personas adultas que asumen a menudo una posición de negación frente a las nuevas generaciones, en particular, frente a los hijos e hijas.

Es esta una situación que conlleva la falta de información y sobre todo de formación de los niños, niñas y adolescentes, que conduce a una serie de situaciones violatorias de derechos. Se hace referencia al embarazo adolescente, al abuso sexual infantil, al sufrimiento y desorientación, la explotación sexual, el contagio de enfermedades, incluida la epidemia del VIH SIDA, entre otros.

En ese sentido es necesario distinguir entre lo que es la sexualidad y lo que es educación para la sexualidad humana. Además, señalar que la mayor parte de las veces, el concepto que manejan las personas adultas sobre "sexualidad" se reduce a la genitalidad y la reproducción, centrándose en las partes de los órganos genitales, en las formas como prevenir el embarazo o bien, en las enfermedades de transmisión sexual.

Existe no sólo una gran confusión y desconocimiento del tema, sino una clara dificultad adulta de asumir las responsabilidades conferidas a los padres y madres en la orientación y crianza de sus hijos e hijas. Se ha depositado así la "responsabilidad" en el sistema educativo e incluso en los medios de comunicación como los educadores en materia de sexualidad humana, con todas las consecuencias que ello conlleva. De ahí la importancia de enfrentar de forma directa la "Negación de los adultos", incluidos los padres y madres de asumir su responsabilidad en esta materia.

Es necesario reafirmar que esta responsabilidad compete de forma primaria a la familia y que corresponde a las instituciones del Estado apoyar a los padres en la consecución de una adecuada orientación y educación de la sexualidad de los niños, niñas y adolescentes, incluida la dificultad para asumir estas responsabilidades.

De ahí la importancia que la administración asuma una posición más beligerante en lo que se refiere a la educación de todos los niños, niñas y adolescentes sobre sexualidad, incluyendo los aspectos biológicos, psicológicos, sociales y legales. Educar es prevenir, preparar, formar a esa población para que haga un manejo saludable de su propia sexualidad y la asuma responsablemente.

ii. La sexualidad desde la perspectiva psicoafectiva

La sexualidad está relacionada con todos los aspectos de la vida humana, que comprende desde el momento de la concepción en la definición biológica de nacer hombre o nacer mujer (sexo), en las diferentes formas de expresar sentimientos, opiniones o pensamientos de acuerdo con la identidad psicosexual de género, hasta las expresiones más sublimes de contacto o interrelación con las otras personas, el amor, las funciones de reproducción y dar vida a otro ser humano.

Negar a los niños, niñas y adolescentes una formación sobre sexualidad humana, acorde con la edad, es una forma de negarle la existencia misma como persona humana. Con ello no se evita que tengan sensaciones, que se interesen y tengan curiosidad por estos asuntos; no se evita que nazca espontáneamente en ellos o ellas la pulsión y el deseo sexual, así como el interés por todo lo relacionado con este tema.

iii. La Sexualidad de los niños, niñas y adolescentes

El desarrollo humano es una sucesión evolutiva de momentos por donde transita la persona, es un proceso histórico, dinámico y dialéctico; en este recorrido, la sexualidad tiene un papel esencial.

El ser humano nace sexuado biológicamente, pero su identidad psicoafectiva se irá construyendo a lo largo de toda la vida y se mostrará de diferentes maneras en cada etapa del desarrollo. Esta expresión está íntimamente relacionada con la "universalidad de la persona" y no solamente con el compromiso genital.

La sexualidad se debe entender como un concepto que va más allá de la unión y actividad de los órganos genitales. La sexualidad abarca la genitalidad, es decir, "los impulsos a las relaciones sexuales"; comprende también las diversas formas de amor sublimadas en las relaciones interpersonales, en los ideales, en el amor filial, en el amor hacia sí mismo/a o a las abstracciones, también incorpora las sensaciones corporales placenteras o displacenteras. Posteriormente, la sexualidad puede ser puesta al servicio de la procreación o reproducción, pero "a menudo", esa función sexual y lo genital "no llegan a coincidir íntegramente".²⁵³

La psicosexualidad está vinculada a la capacidad del cuerpo humano para experimentar sensaciones de placer o dolor. El cuerpo del ser humano es sexuado en tanto la persona está determinada por las identificaciones de género e identidad psicosexual, que se establecen desde la primera infancia y que conllevan los diversos roles sociales y deseos sexuales que acompañarán y marcarán en su vida.

²⁵³ "Obras Completas". Capítulo III "Desarrollo de la Función Sexual". Sigmund Freud

- *Los niños y niñas*

Las diferentes sensaciones sexuales (no genitales) están presentes en todo el proceso de desarrollo del niño y la niña. A partir del nacimiento, la boca es el primer órgano que aparece como zona “erógena”, pues toda la actividad psíquica está centrada en la satisfacción de necesidades a través de esa zona. La boca sirve a la autoconservación por medio de la alimentación, siendo la manifestación más prematura de un impulso hacia la búsqueda de sensaciones de placer y bienestar. Todos los niños y niñas experimentan alguna actividad sensorial erógena antes de llegar a la adolescencia.

El interés y la curiosidad de la niñez por la vida sexual se manifiestan desde temprana edad, sea mediante la exploración de las partes de su propio cuerpo o con preguntas frecuentes sobre las diferencias entre los sexos, el embarazo y el nacimiento de hermanos/as u otros niños/as; es el ambiente familiar en primera instancia y luego la escuela, donde se intimida el pensamiento infantil, donde se opone o se niega la expresión de ese interés y curiosidad infantil, alterando con ello la “inocencia”, la confianza y el curso natural de los procesos mentales.

Desde temprana edad en el ser humano hay un ansia de saber y conocimiento. Para la mayoría de niños y niñas a quienes las personas adultas les han negado respuestas satisfactorias en materia de sexualidad, crecerán con mitos y miedos, así como con sentimientos de culpabilidad por el “infantil investigador que imprime en la vida sexual el sello de lo repugnante y prohibido”.

- *La adolescencia*

La entrada en la adolescencia implica una inundación de cosas nuevas, una curiosidad por la vida destinada al descubrimiento de sí mismo/a y de los otros y un interés por lo diferente. Ahora se debe reconocer y buscar un lugar propio y distinto, en el mundo, en las diferencias generacionales y en las diferencias sexuales. Se inicia la definición de la identidad psicosexual y surgen las preguntas referidas a la identidad sexual: ¿Quién soy?, ¿Qué soy?, ¿Con quien quiero estar?

En esta etapa de la vida, la sexualidad tiene un papel esencial, pues tanto la constitución psíquica, la identidad sexual, como la elección amorosa y de pareja están en juego. Es un periodo de indecisión subjetiva y de incertidumbre social, durante la cual la familia y las instituciones exigen que la persona se reconozca, sea como niño/a o como adulto/a. Significa hacer de las diferentes “versiones” identificatorias que se le presentan, una “versión definitiva”, para que la identidad sexual se consolide. No obstante antes de llegar a esa consolidación, debe renunciar y resolver las contradicciones que enfrenta, pues a diferencia del mundo infantil, donde se le daba un lugar y un espacio, ahora carece de éste, por lo que debe construir un nuevo lugar tanto en el nivel físico como psíquico y social, enfrentando una verdadera transformación:

- De la niñez a la adolescencia: Con cambios biológicos que hacen que el cuerpo ya no sea el mismo, que lo hace sentir extraño, raro. Cambios Psíquicos por el cambio de imagen: ¿qué lugar tengo?, ¿qué soy: soy hombre o mujer? No es ya quien era y no sabe quién será. Cambios sociales por modificaciones en las expectativas del entorno familiar y social.
- De una sexualidad infantil autoerótica a una sexualidad genital que implica a otro. El cuerpo de los otros se convierte en objeto posible de deseo, porque la genitalidad ocupa ahora un

lugar clave. Aparecen los enamoramientos, la seducción y las primeras experiencias sexuales. Se vuelve un imperativo poner en juego su sexualidad, ponerse a prueba. La relación con el otro sexo hace que se pregunte cómo tomar posición en cuanto a la sexualidad.

- De una indefinición sexual a la definición de una posición sexualizada: a través de los procesos de identificación. La identidad psicosexual se aproxima a una identificación de género y a la preferencia u orientación sexual.

El nuevo valor del cuerpo –objeto posible para el deseo de otro– obliga a restablecer la imagen del cuerpo para ponerla a prueba, más allá de la mirada de los padres. La adolescencia es el período de los grandes contrastes. La inestabilidad e incongruencia en el estado de ánimo tienen que ver con el conflicto entre los impulsos sexuales –con sus fantasías– y los intentos de ponerlos en armonía con el cuerpo y con la realidad.

En esta etapa, los órganos genitales tienen un predominio sobre todas las zonas erógenas, obligando así al erotismo, a prepararse para la función reproductora. Hay una búsqueda de la identidad adulta, renunciando a la identidad de niño o niña. Lo cual es un proceso lento, doloroso, de pérdida, de “duelo” y de adaptación a nuevos sentimientos y sensaciones que incidirán en su cuerpo, en su mente y en las relaciones de objeto e identificatorias.

iv. Desde la óptica del marco jurídico

La sexualidad humana y en particular la sexualidad infantil, está de una u otra forma regulada por el cuerpo normativo. Sin duda, acá entra nuevamente en juego el lugar de los padres y el ejercicio de la autoridad parental en su función de formadores, contención, orientación, establecimiento de límites y corrección. Sin embargo, esta función legítima, no puede estar por encima de la ley o ser contraria de la dignidad humana. En el momento que es omisa o excesiva, pierde su legitimidad e incluso se establece la obligación del Estado de dar la debida protección en aras del interés superior del niño/a.

En materia de sexualidad, uno de los temas más complejos es la posibilidad legal de las personas de consentir en un acto o relación de esta naturaleza, lo que a su vez tiene estrecha relación con la capacidad de actuar u obrar.

Ahora bien, tratándose de personas menores de edad, no se puede dejar de señalar que cualquier análisis, discusión o decisión en torno al ejercicio de la sexualidad de las personas menores de edad se debe tomar en consideración tres aspectos: su especial condición de desarrollo, su interés superior, así como el legítimo ejercicio de la autoridad parental; todo ello dentro de lo que establece el marco jurídico como permitido y no permitido.

- Principios que rigen la materia a partir de los derechos de la niñez y adolescencia
 - Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información de acuerdo con su edad, en especial la que promueva su bienestar social, espiritual y emocional, así como su salud física y mental. En la garantía de este derecho intervienen los padres/madres (de forma prioritaria), los adultos responsables y educadores (de forma subsidiaria), siendo responsabilidad de éstos, así como de las instituciones del Estado, brindar protección contra toda información y material que perjudique su bienestar, seguridad e integridad.

- Recibir educación integral en el tema de la sexualidad humana es un derecho que tienen todos los niños, niñas y adolescentes; dejar de educar a esa población es violentar sus derechos, es vulnerabilizarlos y ponerlos en una situación de indefensión. Postergar la garantía de ese derecho significa lesionar su proceso natural de desarrollo, es negar que hagan un manejo saludable de su propia sexualidad y que logren asumirla responsablemente.
- 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.
- La Ley Fundamental de Educación de 1957 establece que *"todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada."*
- El Estado es responsable de *"fomentar los niveles más elevados del conocimiento científico y tecnológico..."* Debe garantizar, como parte de las políticas educativas nacionales, que se incorpore en los programas educativos, el componente de *"educación sexual, la reproducción, el embarazo en adolescentes, las drogas, la violencia de género, las enfermedades de transmisión sexual, el SIDA y otras dolencias graves"*. (Artículo 58, Incisos b) y f) Código de la Niñez y la Adolescencia).
- Es obligación de las autoridades educativas ejecutar programas de educación - para la población infantil y adolescente- sobre salud preventiva, sexual y reproductiva que formule el ministerio del ramo. No acatar estas obligaciones, significa la aplicación de sanción por falta grave, de conformidad con el respectivo régimen disciplinario. (Artículo 55, Inciso c) Código de la Niñez y la Adolescencia)
- El Consejo Superior de Educación, en coordinación con el Ministerio de Salud, debe incluir en los "programas educativos temas sobre los riesgos, las consecuencias y los medios de transmisión del VIH, las formas de prevenir la infección y el respeto por los derechos humanos. (...)." (Artículo 31, Ley N°7771)
- A partir de un análisis armonioso y articulado de algunas disposiciones contenidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia, Código de Familia -en torno al matrimonio-, Código Civil -sobre la capacidad de actuar- y de la Ley Contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad, Ley N°7899 del 7 de julio de 1999, que reformó el Título III del Código Penal relativo a los Delitos Sexuales, es posible desarrollar el tema desde tres grupos etarios bien definidos:

Capacidad de actuar en materia de sexualidad humana:

- De las personas menores de 12 años

De la normativa relacionada se colige que las personas menores de 12 años no poseen capacidad de actuar, como tampoco la necesaria para consentir relaciones sexuales, de ahí que cualquier relación sexual en estas circunstancias se tipifica como un delito en perjuicio de la persona menor de edad.

En estos casos, si bien la persona menor de edad tiene derecho a recibir información sobre sexualidad humana y salud reproductiva acorde con su edad, el profesional u operador en salud no está autorizado para recomendar ningún método de control de fertilidad, aún cuando medie la solicitud del paciente. Lo procedente y obligatorio, en aquellos casos que en que se atiende a una persona menor de doce años que mantiene o ha mantenido relaciones sexuales, es dar parte de inmediato al Ministerio Público, dado que existe un delito de por medio, así como al Patronato Nacional de la Infancia y a los padres, madres o representantes, salvo si se sospecha la existencia de intereses contrapuestos.

Por otra parte, según lo dispuesto en los artículos 111 y 114 del Código de la Niñez y Adolescencia, debe notificarse al Patronato Nacional de la Infancia, con el fin de que se apersona a participar como coadyuvante o bien, para representar el interés de la persona menor de edad, cuando éste se contraponga al de quienes ejercen la autoridad parental. Por último, es preciso contar con la opinión médica, que necesariamente debe tomar en consideración el interés superior de la persona menor de edad.

- De las personas mayores de 12 y menores de 15 años

Se desprende de los cuerpos legales citados que las personas mayores de 12 años y menores de 15 años aún no poseen capacidad de actuar; no obstante, cuando estas relaciones se realizan sin que medie el aprovechamiento de la edad, este acto no es sancionable. De ahí que el artículo 159 de la Ley Contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad tipifique como delito las "Relaciones sexuales con personas menores de edad", entendiéndose "con persona de cualquier sexo, mayor de doce años y menor de quince, aún con su consentimiento...", únicamente si media un aprovechamiento en razón de la edad.

Las personas menores de edad ubicadas en este rango tienen derecho a recibir información sobre sexualidad humana y salud reproductiva. No obstante, cualquier consulta que evacue, tratamiento que brinde, o recomendación que efectúe el profesional en salud en relación con la utilización de métodos anticonceptivos, deberá darse luego de un análisis individualizado del caso, que descarte la existencia de una relación abusiva o de utilización de la persona menor de edad y de tomar en consideración el interés superior de la persona menor de edad, así como el ejercicio legítimo de la autoridad parental.

- De las personas mayores de 15 años

Finalmente el ordenamiento jurídico reconoce, implícitamente, la capacidad sexual de las personas a partir de los 15 años.

Lo anterior implica que esta población también tiene derecho a obtener información sobre salud reproductiva y sexualidad, así como al acceso a métodos de control de fertilidad adecuados a su edad y los centros de salud, el deber de proporcionarlos (art. 20 y 44. h del Código de la Niñez y la Adolescencia).

Sexualidad Humana y Salud Reproductiva

RANGOS DE EDAD	CAPACIDAD DE ACTUAR	CAPACIDAD DE ACTUAR EN MATERIA DE SEXUALIDAD	INFORMACIÓN SOBRE SEXUALIDAD HUMANA, SALUD REPRODUCTIVA Y MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS	LEGISLACIÓN RELACIONADA
MENOR DE 12 AÑOS	No la posee	No la posee	<ul style="list-style-type: none"> • La persona tiene derecho a información sobre sexualidad y salud reproductiva acorde con la edad, sobre todo de protección contra el abuso. • No procede recomendar métodos de anticoncepción. • Relaciones sexuales: en este rango deben denunciarse ante Ministerio Público y dar parte al PANI. 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 36, 37, 38, 39 Código Civil. • Art. 15 Código de Familia. • Art. 156 Ley 7899* • Art. 2, 20 y 44 h) Código de la Niñez y la Adolescencia
MAYOR DE 12 Y MENOR DE 15 AÑOS	No la posee	La posee relativamente	<ul style="list-style-type: none"> • La persona tiene derecho a información sobre sexualidad y salud reproductiva. • Recomendación para uso de anticonceptivos, luego de análisis individualizado. • Descartar existencia de relación abusiva. • Considerar interés superior y ejercicio de la autoridad parental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 36, 37, 38, 39 Código Civil. • Art. 15 Código de Familia. • Art. 159 Ley 7899* • Art. 2, 20 y 44 h) Código de la Niñez y la Adolescencia
MAYOR DE 15 Y MENOR DE 18 AÑOS	La posee relativamente	La posee plenamente siempre, salvo si se trata de explotación sexual comercial u otros delitos relacionados.	<ul style="list-style-type: none"> • La persona tiene derecho a información sobre sexualidad y salud reproductiva, así como acceso a métodos anticonceptivos adecuados a su edad. • Centros de salud deben proporcionarlos 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 36, 37, 38, 39 Código Civil. • Art. 15, 16, 17 y 19 Código de Familia. • Art. 2, 20 y 44 h) Código de la Niñez y la Adolescencia

* Ley contra la Explotación Sexual Comercial de las Personas Menores de Edad

v. *Situación actual: efectos de la ausencia de una educación integral en sexualidad humana*

En el país no existe una política pública que le garantice a la niñez y la adolescencia recibir una educación y formación adecuadas en materia de sexualidad, por el contrario lo que existe en la generalidad –desde la familia, la escuela y las instituciones del Estado- es una “negación”, “un ocultamiento” o “censura” relacionada con el tema.

Como ejemplo concreto de esta situación se puede apreciar que el Ministerio de Educación Pública desde 1969 inició un proceso de inclusión del tema de la Sexualidad Humana en la práctica pedagógica del sistema educativo formal. No obstante, pareciera que tales esfuerzos han quedado circunscritos en el ámbito de las estructuras administrativas, sin llegar a permear o incidir directamente en la metodología y la enseñanza cotidiana del aula, siendo el fin primordial de tales esfuerzos. Han transcurrido poco más de treinta años y aún la educación formal de niñez y la adolescencia, está desprovista de una visión integral en materia de la sexualidad humana que contenga aspectos de orden físico, biológico, psicológico, social, cultural, ético y espiritual; tomando como punto de partida que la sexualidad humana no debe quedar reducida solo a una dimensión biológica y reproductiva. Tal hecho se refleja también, en la ausencia de mecanismos de coordinación, orientación, asesoría y cooperación entre el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social y otras instituciones, que garanticen la ejecución de programas de educación de la sexualidad humana en general y, en particular, de educación en salud sexual y reproductiva, así como de prevención y tratamiento del VIH/SIDA. Las actividades realizadas entre las partes, son compromisos aislados, sin una regularidad o constancia que además, no responden a un plan nacional en la temática.²⁵⁴

En general, la información que tienen o reciben las personas adolescentes en materia de sexualidad, salud reproductiva y planificación familiar es muy reducida y se exponen a un alto riesgo por embarazos no deseados, a contraer infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH SIDA entre otros.

Un ejemplo de esta situación se observa en los resultados de la encuesta aplicada recientemente a 937 adolescentes estudiantes entre 12 y 19 años de edad sobre “Salud Sexual y Reproductiva”, por el programa “Cuidarte es Quererte”²⁵⁵ y avalada por la Asociación Costarricense de Ginecología y Obstetricia Infanto Juvenil (ACOGOMIJ). Los datos reflejan que el 100% inicia su actividad sexual antes de cumplir los 17 años de edad: el 41% lo hace entre los 12 y 14 años de edad y el 59% entre los 15 y 16 años. De esa población el 91% debió asumir tempranamente la maternidad o paternidad, problema de suma importancia porque la mayoría de las veces es un acontecimiento “no deseado”, además porque se produce en un momento de la vida en el que aún no concluye el proceso de desarrollo –bio-psico-social- de la persona.

Sobre la prevención del embarazo, el 43% opina que el preservativo es el mejor método. El 71% busca “seguridad” en el método anticonceptivo. Para los investigadores este dato revela *“falta de información pues el preservativo es el método más seguro para prevenir ITS, pero no es el más seguro para prevenir un embarazo pues por su mala utilización su porcentaje de seguridad puede reducirse hasta un 60%.”* En relación con las consultas al médico para efectos de orientación sobre el método anticonceptivo que pueden utilizar, solo el 10% refiere hacer uso de ese servicio.

²⁵⁴ Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de Labores 2003 – 2004 (Expediente N°13256-26-2002-QJ)

²⁵⁵ Programa de Acción Social que ejecuta la Compañía Schering en Centroamérica. Educa a la población joven en salud sexual y reproductiva.

En correspondencia con lo anterior, las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) indican que del total de nacimientos ocurridos durante el año 2004 (72.247) el 20% corresponde a niñas y adolescentes, con consecuencias negativas tanto para las y los adolescentes que asumen precozmente la maternidad o paternidad sin la debida preparación, como para sus hija/os neonatos en particular y para la sociedad en general.

En la citada encuesta, cerca de la totalidad (93%) de adolescentes expresó interés por que el tema de "educación sexual" se incorpore en los planes de estudio del Ministerio de Educación Pública, pues considera que les va ayudar "a tener una vida sexual más responsable".

Respecto del conocimiento que tienen sobre las infecciones de transmisión sexual (ITS) y el VIH/SIDA, los resultados revelan "desconocimiento" general sobre las formas de identificarlas. También manifiestan interés porque se les informe y se realicen campañas educativas para prevenir estas enfermedades.

Es probable que los/as adolescentes por iniciar su actividad sexual a una edad temprana, se sientan más informados, preparados y con más experiencia, pero pareciera que por la situación antes descrita, no tienen claro el riesgo que enfrentan ante un posible embarazo o el contagio de una enfermedad de transmisión sexual, hechos que pueden ser percibidos como una posibilidad que nunca les va a afectar o suceder a ellos/ellas. De ahí la importancia de informar, preparar, orientar y acompañar a la niñez y adolescencia en su proceso integral de desarrollo, sea frente a los cambios y las dudas que vayan teniendo.

En cuanto al VIH-SIDA, según datos del Departamento de Control de Salud del Ministerio de Salud de Costa Rica hasta el año 1999 se registraron 1.657 casos de VIH-SIDA de los cuales el 3.6% correspondía a personas menores de edad (60 casos). Según información proporcionada por el Hospital Calderón Guardia, para el presente periodo los registros reportan 13 adolescentes (15- 19 años) con VIH-SIDA infectados por contacto sexual. A esta población se le debe prestar especial atención, apoyo y orientación para reducir su vulnerabilidad.

vi. Conclusiones y recomendaciones

La familia es la principal responsable de la educación, orientación, crianza y cuidado de los niños, niñas y adolescentes; la función del Estado en esta materia es supletoria y de apoyo a los progenitores o personas responsables. Es importante que los padres, madres o personas responsables se preparen para que orienten y eduquen a los niños, niñas y adolescentes en sexualidad humana, formación que debe estar libre de estereotipos, mitos o prejuicios que puedan interferir en el natural y normal proceso de desarrollo.

Es muy importante informar, ya que esto permite acompañar y preparar a los niños, niñas y adolescentes frente a las dudas y cambios muy propios de su proceso de desarrollo. En la actualidad, la niñez y adolescencia tienen acceso a todo tipo de información, de ahí la importancia de dar el debido acompañamiento.

En materia de educación para la sexualidad humana, la Defensoría de los Habitantes reitera algunas de las recomendaciones emitidas en el informe de labores correspondiente al periodo 2003 – 2004 (Expediente N°13256-26-2002-QJ).

- El MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA debe recordar que la niñez y la adolescencia tienen derecho a que se le eduque integralmente, siendo el tema de la sexualidad humana uno de los elementos básicos y fundamentales en su proceso de

formación y pleno desarrollo. Debe garantizar que el tema de la sexualidad humana transverse todas las materias del programa de estudios del sistema educativo formal, logrando permear la práctica pedagógica dentro y fuera del aula. De igual forma, se logre articular con programas que se ejecutan por parte de otros sectores. Es importante que en los programas de estudio de la enseñanza general básica, la diversificada y la técnica se incorpore el componente de "Prevención y Tratamiento del VIH/SIDA".

- El MINISTERIO DE SALUD como instancia rectora del sector salud, debe coadyuvar para que a la niñez y la adolescencia inserta en el sistema educativo formal, se le garantice su derecho a recibir una educación integral de la sexualidad humana, así también en prevención y tratamiento del VIH/SIDA. Además, apoyar acciones para que el personal del Ministerio de Educación Pública reciba asesoría, orientación y capacitación en el tema de prevención y tratamiento del VIH/SIDA.
- La CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL debe coordinar y apoyar acciones para que el personal del Ministerio de Educación Pública reciba asesoría, orientación y capacitación en el tema de educación integral de la sexualidad humana, así como en prevención y tratamiento del VIH/SIDA.
- Por su parte el CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA dentro del marco de sus competencias, debe velar por que la niñez y la adolescencia del país se le garantice su derecho a recibir una educación integral de la sexualidad humana, así como en prevención y tratamiento del VIH/SIDA.

b. *Los derechos de la niñez y la adolescencia frente a la enfermedad, el dolor y la muerte*

*"Cuidar es comprender que todos tenemos derecho a una muerte digna y sin dolor.
Cuidar es respetar aunque no estemos de acuerdo.
Cuidar es hacer valer los derechos del paciente".*

Dame Cicely Saunders

i. *Introducción*

Todos los niños, niñas y adolescentes cuando se enferman, tienen derecho a conocer sobre su padecimiento, así como el tratamiento que se debe seguir. Tienen derecho a expresar miedos y preocupación, también a sentir tristeza, molestia, confusión y enojo; reacciones que deben ser reconocidas y respetadas por las personas adultas, sean la madre, el padre, o las personas responsables, así como el personal de salud. Ese respeto y consideración deben ser aún mayores cuando se trata de niños, niñas o adolescentes que sufren una enfermedad terminal.

Para la mayoría de las personas es difícil hablar de la muerte, debido a que es un acontecimiento que se percibe como algo que va a pasar, pero no en el presente o en el futuro inmediato. En el caso de los niños, niñas y adolescentes resulta aún más difícil hablar de este tema o enfrentar ese suceso, pues ellos y ellas representan "vida", esperanzas, ilusiones y expectativas. El propósito de hablar sobre la muerte con un niño, niña o adolescente que agoniza es brindarle más comodidad y procurar disminuir sus miedos y angustia.

La Fundación Pro Unidad de Cuidado Paliativo de Costa Rica considera que la niñez y la adolescencia que tiene una enfermedad progresiva, crónica y degenerativa es dependiente de sus progenitores o de las personas que los cuidan y atienden para seguir existiendo. Pueden tener o no dolor y no necesariamente la edad cronológica se asocia con el desarrollo físico, psicológico y cognitivo; esto los coloca en una condición de mayor vulnerabilidad e indefensión respecto de las personas adultas. Existen también factores externos que se asocian con esa condición de fragilidad: condiciones socioeconómicas de la familia, educación y problemas familiares.

De ahí la importancia que en el sistema hospitalario se establezcan diferencias sustanciales en la atención e intervención de la persona menor de edad que se encuentra "en constante y progresivo desarrollo" respecto de aquellas que enfrentan tempranamente su proceso de muerte. El impacto que produce la enfermedad de un hijo o hija, la amenaza de muerte en los progenitores y la familia es "de tal magnitud", que requiere de conocimientos de abordaje claros para brindarles orientación y apoyo. Esta ayuda debe brindarse desde el diagnóstico de la enfermedad y ser más intensiva conforme la posibilidad de curación se aleja.

*ii. El dolor y los niños y niñas*²⁵⁶

"El dolor es una sensación no placentera de carácter emocional o sensorial y SIEMPRE es subjetivo". Para Dame Cicely Saunders, el dolor total tiene componentes físicos, psicológicos, sociales y espirituales. "Se debe creer siempre lo que el paciente dice". "La intensidad del dolor que percibe el paciente está en relación directa con el daño que se produce a los tejidos".

Las terminaciones nerviosas específicas responsables de la recepción de los estímulos dolorosos (nociceptores) se forman desde antes del nacimiento, por lo que el sistema nervioso de los niños y niñas es capaz de percibir el dolor, de experimentarlo y también de recordarlo. Sin embargo, a las personas no se les enseña a utilizar sus habilidades cognitivas, físicas y de comportamiento para atenuar el dolor.

En ese sentido llama la atención que los especialistas en salud, concedores que el dolor es experimentado desde edades tempranas, han "dejado de diagnosticar y tratar el dolor en los niños y niñas, aún más que en los adultos. El alivio del dolor es un principio básico de la medicina, sin embargo, las investigaciones al respecto nos señalan que el dolor no siempre es una prioridad y que en la gran mayoría de los casos no es bien tratado, como resultado de mitos, ignorancia y miedos a la adicción. El diagnóstico y el tratamiento del dolor en los niños y niñas es un reto, pero no un imposible como muchos creen. Los niños y niñas muy pequeños no siempre están en capacidad de transmitir la intensidad, el tipo de dolor, la localización y su irradiación."²⁵⁷

El dolor no siempre es una manifestación constante o de características físicas y aún cuando la mayoría de las veces se puede disminuir, no siempre se puede eliminar o prevenir debido a diferentes causas físicas, personales y psicológicas. En la actualidad los medicamentos que se utilizan para mitigar el dolor resultan ser efectivos; por ejemplo, los pacientes con cáncer enfrentan diariamente dolor y la finalidad del tratamiento es procurar que alcancen una "calidad de vida tolerable" ante el sufrimiento.

Para pacientes con enfermedad terminal es mucho más importante el "sufrimiento moral" -el miedo a la muerte y a la separación- que el propio dolor; siendo fundamental la actitud que

²⁵⁶ Quesada, Lisbeth. "Tratamiento del Dolor por Cáncer en Cuidado Paliativo Pediátrico".

²⁵⁷ Idem.

asuma el especialista en salud, ya que *"los temores serán tanto menores cuanto mejor sea la relación interpersonal, la confianza del paciente en la persona de su médico y en las capacidades de éste para superar los males y temores que adivina"*. El dolor es una manifestación exclusivamente personal cuya cuantificación objetiva no es fácil determinar.

En tal sentido, preocupa que en el caso de los niños y niñas, *"el dolor no siempre es una prioridad y que en la gran mayoría de los casos no es bien tratado"*, pues como ya se señaló, el dolor es una experiencia personal en la que no sólo intervienen factores físicos sino también emocionales como el miedo y la angustia; los profesionales en medicina y los operadores en salud tienen la obligación de tratar a la persona integralmente, con mucho mayor razón los niños y niñas que son vulnerables por su condición de desarrollo y deben recibir un trato y atención preferencial de acuerdo con su edad y necesidades particulares.

Se señala también la existencia de "barreras" que limitan la administración de medicamentos efectivos para controlar el dolor, entre éstas se hace referencia a los mitos, una educación inadecuada e ignorancia, restricciones por legislación obsoleta, asocio de la morfina con el abuso y el narcotráfico, alto costo de opioides, falta del opioide oral, infraestructura inadecuada y distribución desigual.

*iii. El concepto de muerte en las niñas, niños y adolescentes*²⁵⁸

El tema de la muerte es considerado como uno de los tópicos más sensibles y difíciles de manejar, tanto por profesionales que trabajan en cuidado paliativo como por todas las personas en general. El concepto remueve en las personas sentimientos, miedos, resistencias y negación.

De ahí que antes de hablar con los niños, niñas y adolescentes sobre el tema de la muerte, es importante conocer las diferentes etapas de su desarrollo cognitivo para utilizar el lenguaje correcto, dado que el desarrollo cognitivo y el concepto de muerte están íntimamente relacionados.

A partir de los seis meses de edad, se observa como el niño y niña empieza a descubrir su propio cuerpo, puede tocar sus partes, sentir su cabeza, manos y pies, puede percibir cómo su imagen corporal se refleja en el espejo. En esta edad también, aparecen los primeros miedos, llora cuando su madre se ausenta, percibe que mamá y él o ella no son la misma persona.

Entre los 3 y 5 años de edad la muerte se percibe como un suceso "temporal" y no definitivo. Conforme aumenta la edad, se comienza a observar como un acontecimiento "accidental". Esta idea de muerte se tiende a reforzar en las "fábulas" que se transmiten por la televisión, donde los personajes principales se accidentan, se lesionan, desaparecen y mágicamente vuelven a aparecer como si nada hubiera ocurrido. En esta etapa de la vida todavía no se interioriza el concepto de muerte como un evento final y mortal.

A partir de los 6 años de edad el niño y la niña empiezan a entender ciertos eventos que se relacionan con la muerte, tales como la enfermedad de personas cercanas, hospitalizaciones, accidentes, el envejecimiento de familiares o amigos. Cabe indicar que estos incidentes se asocian con la muerte de otras personas, pero no se relacionan consigo mismo/a; significa que a él o ella no le va a pasar.

²⁵⁸ Quesada, Lisbeth. *"Hablar sobre la Muerte con los Niños y Niñas"*.

Conforme aumenta la edad, el concepto de muerte se personifica, adquiere forma, figura y color. Por ejemplo: *"un hombre vestido de negro que viene y me lleva, una calavera envuelta en un trapo negro y con guadaña en la mano, un tipo vestido de rojo que huele mal, con cuernos, rabo y un tridente en las manos. La muerte es una criatura de la noche que asusta y que puede estar muerta en sí misma"*.

A partir de los 10 años de edad el niño y la niña pueden diferenciar entre lo que tiene vida y lo que no. Comprende que la muerte es un hecho definitivo e inevitable, al que no se puede escapar. De acuerdo con el desarrollo del pensamiento, en esta edad el niño y niña ha logrado interiorizar los conceptos de "tiempo, espacio, cantidad, casualidad".

Posterior a los 12 años de edad, la interiorización y comprensión de conceptos es muy similar al de las personas adultas, debido a que ha concluido el proceso de desarrollo del pensamiento abstracto. En esta edad los/las adolescentes comprenden que todo ser vivo nace, crece, se reproduce y muere.

De lo anterior, la importancia y consideración que deben tener los especialistas en salud al enfrentar, atender y tratar las enfermedades terminales en niños y niñas.

iv. Informar sobre la enfermedad: familia / niño, niña o adolescente

Los médicos que trabajan en Cuidados Paliativos recomiendan que antes de conversar con el niño o niña sobre su enfermedad, se debe informar primero al padre, madre o personas responsables. Es fundamental tener en cuenta que *"La comunicación, como los tumores, puede ser benigna o maligna. También puede ser invasiva y los efectos de una mala comunicación con el paciente, producir metástasis en la familia. La verdad es uno de los agentes terapéuticos más poderosos de que disponemos, pero todavía necesitamos desarrollar una comprensión adecuada de su farmacología clínica y un reconocimiento de la frecuencia y dosis óptimas para su uso. Necesitamos comprender además sus metabolitos: esperanza y negación."*²⁵⁹

Una de las formas más usuales de violentar los derechos de las personas menores de edad es cuando al diagnosticar una enfermedad como el cáncer, tanto los profesionales tratantes como la familia asumen una actitud como que "aquí no está pasando nada". Es la llamada "conspiración del silencio"²⁶⁰, donde no se le dice la verdad a los niños, niñas y adolescentes, a pesar de sus constantes preguntas, retrasando de esta manera la referencia al Equipo de Cuidados Paliativos Pediátricos en busca de alternativas de cura y no darse por vencido. No obstante este tiempo tiene un costo físico, emocional y económico altísimo.

Es frecuente que ante la noticia, los adultos soliciten al especialista no informar al niño o niña, pues su primera reacción es "protegerlo/a" de la angustia y el sufrimiento al enfrentar la muerte. Esa manifestación es parte de la negación para aceptar la inminente pérdida.

En la generalidad, el tema de la muerte es difícil de afrontar y admitir para todas las personas y aún cuando ésta forme parte de la existencia humana, no se acepta como tal. Cuando las personas viven situaciones relacionadas con la muerte, experimentan sentimientos de negación, miedo, indignación, rabia, depresión y aceptación.

²⁵⁹ Robert Twycross, *"Introducing Palliative Care"*. 1995.

²⁶⁰ Masís, Daniel y Quesada, Lisbeth. *"Conspiración del Silencio y Referencia Tardía del Paciente al Equipo de Cuidados Paliativos Pediátricos"*.

Si en las personas adultas provoca gran sufrimiento enfrentar y aceptar la pérdida de familiares y amigos adultos/as, cuando de niños, niñas y adolescentes se trata, ese sufrimiento se torna aún mayor, pues representan no sólo la continuidad del grupo en el tiempo, sino que se conjugan también las esperanzas, las ilusiones, los proyectos y las expectativas que se han forjado alrededor de ellos y ellas.

Otro aspecto de considerable importancia en este evento, es conversar con el niño, niña o adolescente sobre su enfermedad, el procedimiento de diagnóstico, el tratamiento y su proceso de muerte. Es importante recordar que él o ella es el o la protagonista, que es una persona con derechos propios e independientes, por lo que debe ser informado de todo lo relacionado con su padecimiento. La forma como se brinde esa información va a estar determinada por no solo por la edad de la persona y por factores cognitivos, emocionales y sociales.

En ese sentido, se recomienda que la información que se brinde sea “dosificada” con respuestas claras y responder lo que se pregunta. Se deben respetar las pausas, los silencios así como el llanto y la angustia. El niño, niña o adolescente puede preguntar lo que quiera y nunca se le puede mentir.

v. Los Cuidados Paliativos

Para la Organización Mundial de la Salud, el propósito de los Cuidados Paliativos es *“reafirmar la importancia de la vida aun en su última etapa, establecer un cuidado activo que no acelere la muerte ni la posponga artificialmente, proporcionar alivio del dolor y otros síntomas angustiantes”*. La misión es *“integrar los aspectos físicos, sociales, psicológicos y espirituales” que le ayuden a la persona enferma llevar una vida lo más activa posible y ofrecerle a la familia un sistema de apoyo para que pueda “transitar la enfermedad y afrontar el duelo”*.

*“Es el cuidado total, integral para un/a paciente y su familia en condiciones de vida limitada, o que enfrenta la fase terminal de una enfermedad. Incluye calidad de vida, control del dolor, control de síntomas, apoyo emocional al paciente y su familia, seguimiento en la etapa de duelo. Los Cuidados Paliativos se definen usualmente como aquellos destinados a aliviar el sufrimiento cuando curar es ya imposible, la meta es mejorar la calidad de vida.”*²⁶¹ Es una solución efectiva en el manejo de las enfermedades terminales. La atención interdisciplinaria que se brinda a las personas y a sus familias les permite enfrentar lo mejor posible, la última etapa de su vida y tener una “muerte digna”.

La persona con enfermedad terminal necesita de apoyo integral, en razón de que las expectativas de vida quedan reducidas, lo que contribuye a aumentar la ansiedad y el temor a la muerte, la cual se percibe como el momento menos deseado de la existencia humana.

El modelo de “Hospicio-Cuidados Paliativos” inició en 1967 en el Reino Unido, con la apertura del “St. Christopher's Hospice” en Londres. Muchos de los principios que se aplican en la actualidad, se sustentan en este modelo.

Por su parte la National Hospice Organization (USA) ha definido que *“el propósito de los Cuidados Paliativos es proveer apoyo y cuidado a las personas en las últimas fases de su enfermedad, de modo que puedan vivirlas tan plena y confortablemente como sea posible. Los Cuidados Paliativos afirman la vida y consideran la muerte como un proceso normal, no aceleran ni posponen la muerte, y existe en la creencia y esperanza que a través de un cuidado personalizado y de una comunidad sensible a sus necesidades, los pacientes y sus familias*

²⁶¹ Quesada, Lisbeth. *“La Filosofía de los Cuidados Paliativos”*.

puedan lograr la necesaria preparación para la muerte, en la forma que sea más satisfactoria para cada cual.”²⁶²

La diferencia que existe entre los cuidados paliativos y otras formas de atención médica, radica en que el tratamiento es multidisciplinario, además el paciente con enfermedad terminal, requiere de cuidados especiales y la participación de la familia, el amor y la contención que el paciente debe recibir es fundamental. Sin embargo, el manejo del paciente con enfermedad terminal en la práctica cotidiana de los hospitales se complica, en razón de los burocratizados trámites y compromisos de gestión del sistema de salud, derivando en diferencias sustanciales en el manejo que se hace del paciente con enfermedad terminal en los hospitales y en los servicios de cuidados paliativos.

Esta situación se agrava aún más, cuando los pacientes son niños, niñas o adolescentes, porque por tener una enfermedad terminal no dejan de serlo, son más vulnerables. Y si los servicios de salud no están debidamente preparados para manejar, atender y tratar al paciente adulto con enfermedad terminal, qué pasa con los niños, niñas y adolescentes, a quienes no se les puede pedir un comportamiento de adultos.

vi. Los derechos de la niñez y la adolescencia con enfermedad terminal

Todas las personas menores de 18 años en Costa Rica, sin excepción alguna, gozan de un reconocimiento social y jurídico al amparo de un cuerpo normativo que regula todos los aspectos que posibilitan su desarrollo integral y pleno. Esa normativa se contempla en la Constitución Política y, de forma específica en la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Tanto la Convención como el Código de la Niñez, definen principios que transversan todos los derechos de esta población, siendo uno de estos el “Interés Superior del Niño”; principio fundamental que deben atender todas las instituciones públicas, organizaciones privadas de bienestar social y los órganos administrativos y judiciales al desplegar cualquier acción o tomar cualquier decisión concerniente a un niño, niña o adolescente.

El Interés Superior del Niño es procurarle lo mejor para que se desenvuelva en un ambiente de felicidad, amor y comprensión que le permita desarrollarse de manera integral y plena, a la vez que se prepare para una vida independiente y responsable.

Otro principio, es el de “Sujeto social de derechos”, el cual reconoce que los niños, niñas y adolescentes son personas que gozan de derechos propios y de responsabilidades, distintos e independientes a los que gozan sus progenitores o personas responsables. Tienen derecho a expresar su opinión, participar en todo proceso que les afecte o atañe, a que se les escuche y respete.

En correspondencia con lo expuesto, en cualquier de decisión que se tome relacionada con una persona menor de edad, debe privar no sólo su interés superior y condición de sujeto social de derechos, sino que en razón de su especial proceso de desarrollo, debe prevalecer la condición de niño o niña frente a la de adolescente y la de adolescente frente a la de persona adulta.

Para garantizar lo anterior, el Estado y sus instituciones tienen la responsabilidad de brindar protección cuando se violentan sus derechos; además de aplicar las leyes nacionales que les brinden mayor protección o beneficios.

²⁶² Idem

En materia de salud, tanto la Convención como el Código de la Niñez reconocen el derecho que tienen de gozar de los más altos niveles de salud, así como el acceso a los servicios apropiados para la promoción de la salud, la prevención y el tratamiento de enfermedades y su recuperación. Por lo tanto, los profesionales y el personal de salud tienen la responsabilidad de reconocer, garantizar y promover estos derechos, así como de asegurar los recursos materiales y humanos necesarios para brindar esa atención.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes con enfermedad terminal, se conjugan elementos que los ubican en una condición de mayor vulnerabilidad e indefensión, que amerita también mayor protección. Aún cuando la medicina no les ofrece una respuesta curativa para su enfermedad, tienen derecho a que se les garantice calidad de vida, a recibir atención médica especializada, de acuerdo con sus necesidades y desarrollo biológico, psicológico y social. También tienen derecho a que se les ayude a controlar el dolor, a permanecer al lado de su familia y a tener una muerte digna.

Es importante recordar que todos los asuntos de la niñez y la adolescencia deben ser de absoluta prioridad y deben tratarse con especial cuidado. Existe el principio universal de protección especial y promocional, que obliga a un trato de singular cuidado con esta población, en función de su vulnerabilidad y de que sus necesidades específicas son mayores. Comprender y sobre todo, aceptar que son personas que poseen una realidad y necesidades así como derechos propios, es un asunto que no ha sido sencillo.

Los niños, niñas y adolescentes con enfermedades terminales por el menoscabo paulatino en su proceso de desarrollo, se tornan cada vez más dependientes del cuidado y atención directa e inmediata de sus madres, padres o personas adultas responsables, quienes no solo les garantizan protección, seguridad y confianza sino que en la mayoría de casos, constituyen el medio por el cual se logran comunicar y mantener contacto con el medio que les rodea.

De ahí la importancia que durante los períodos de hospitalización, se facilite la permanencia de una persona adulta que les acompañe; es obligación del centro médico proporcionar y garantizar las condiciones necesarias para el disfrute de ese derecho. No obstante, cuando se trata de personas adolescentes que por la edad le corresponde la atención en los hospitales generales, sus derechos son frecuentemente violentados al no contar con espacios debidamente equipados y acondicionados para la atención y ubicación específica de esta población, pues deben compartir con el resto de personas adultas; esta situación se torna aún más compleja para los/las adolescentes que están muriendo.

El sistema de salud y seguridad social en el país es uno solo, por lo que todos los establecimientos de están obligados a tener un enfoque de niñez, a garantizarle a la población menor de edad con "enfermedad terminal", especial cuidado y atención a partir de su interés superior, sea procurarle un ambiente de estabilidad, comprensión, respeto y consideración. Esta premisa debe ser atendida por todas las instituciones públicas, entidades privadas de bienestar social y los órganos administrativos y judiciales al emprender cualquier acción o tomar cualquier decisión concerniente a un niño, niña o adolescente.

A partir del interés superior de la niñez y la adolescencia con enfermedad terminal, el sistema de salud tiene la obligación de asegurar la atención integral, especializada y con enfoque de niñez, ya sea en el Hospital Nacional de Niños -cuando por la edad corresponda- o en los hospitales generales de atención a la persona adulta.

En correspondencia con lo anterior, se ha elaborado una lista de derechos específicos y especiales para esta población, los cuales se concatenan con la normativa nacional y la realidad que viven cotidianamente estos niños, niñas y adolescentes en los servicios hospitalarios y en sus hogares²⁶³. A continuación se señalan estos derechos:

1. Tengo derecho a ser considerada una persona con derechos propios y no una propiedad de mis padres, los doctores o la sociedad.
2. Tengo derecho a morir en mi casa y no en un hospital, si así lo quiero.
3. Tengo derecho a llorar.
4. Tengo derecho a sentir y expresar mis miedos.
5. Tengo derecho a no estar solo/a.
6. Tengo derecho a recibir ayuda junto con mis padres, para afrontar mi muerte.
7. Tengo derecho a crear fantasías.
8. Tengo derecho a sentir enojo y frustración por mi enfermedad.
9. Tengo derecho a jugar porque, aunque esté muriendo, sigo siendo un niño/niña.
10. Tengo derecho a no sufrir dolor cuando se llevan a cabo procesos de diagnóstico o tratamiento.
11. Tengo derecho a comportarme como adolescente.
12. Tengo derecho a no aceptar tratamiento cuando no hay cura para mi enfermedad, pero sí tengo derecho a recibirlo para mejorar mi calidad de vida.
13. Tengo derecho a que mi dolor sea controlado desde el día de mi nacimiento.
14. Tengo derecho a cuidados paliativos, si así lo deseo.
15. Tengo derecho a saber la verdad sobre el estado en que estoy. Mis preguntas deben ser contestadas con honestidad y verdad.
16. Tengo derecho a ser sedado/a en el momento de mi muerte, si así lo elijo.
17. Tengo derecho a que mis necesidades sean satisfechas de manera integral.
18. Tengo derecho a una muerte digna, rodeado de mis seres queridos, mis juguetes y mis cosas.
19. Tengo derecho a que mis padres entiendan que aunque los quiero mucho, naceré a una nueva vida.

vii. Denuncia en la Defensoría de los Habitantes

Representantes de padres y madres de niños, niñas y adolescentes con enfermedades progresivas, conjuntamente con la Fundación pro Clínica de Cuidados Paliativos y Control del Dolor, organizaron en el mes de noviembre 2004 una actividad denominada "*Foro para la Real y Humana Resolución a la Problemática de los Niños, Niñas y Adolescentes con Enfermedades Progresivas*".

²⁶³ Quesada Tristán, Lisbeth. Jefa de la Clínica de Cuidados Paliativos y Control del Dolor del Hospital Nacional de Niños. Presidenta de la Fundación Pro Unidad de Cuidado Paliativo.

La Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes participó en dicho evento, en el que también fueron convocados funcionarios/as del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Hospital Nacional de Niños, Ministerio de Salud, Clínica de Cuidados Paliativos Pediátricos y Control del Dolor del Hospital, padres y madres de familia, entre otros. Las personas participantes trabajaron la problemática de la niñez y la adolescencia con enfermedades progresivas en seis grandes temas:

- Enfoque de derechos.
- Adecuación Física de Espacios en hospitales.
- Redefinición Conceptual en el traslado técnico a los hospitales de adultos y en la edad límite para realizar esos traslados.
- Sistema de Atención: Modelo de Funcionamiento.
- Educación y Capacitación Permanente.
- Financiero, Contables y Subsidios.

Al respecto la Defensoría de los Habitantes solicitó (oficio N°01544-2005-DHR) a las autoridades del Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, Hospital Nacional de Niños, Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISS) y el Patronato Nacional de la Infancia que informara sobre las medidas para atender la situación denunciada. Actualmente la investigación de la denuncia está en trámite y la Defensoría está a la espera de respuesta de las autoridades del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense de Seguro Social.

No obstante, es importante señalar que sobre la atención de niños, niñas y adolescentes con enfermedad terminal (Batten) y el traslado técnico a los hospitales generales, la Defensoría de los Habitantes conoció la situación y se pronunció al respecto (Expediente N°14238-26-2003-QJ) y emitió una serie de recomendaciones a la Caja Costarricense de Seguro Social atinentes al enfoque de niñez y adolescencia en la gestión institucional, a la capacitación en el manejo de enfermedades terminales pediátricas, así como a la obligación de los establecimientos de salud de asegurar la permanencia de los adultos responsables, en caso de hospitalización de los niños, niñas o adolescentes.

Se determinó en esa oportunidad, que existen diferencias importantes en la atención en los servicios de salud de pacientes menores de edad con enfermedad terminal y pacientes menores de edad que no presentan este tipo de padecimiento. Esta realidad es discutida y analizada en el Foro para la Real y Humana Resolución a la Problemática de los Niños, Niñas y Adolescentes con Enfermedades Progresivas. Tales resultados ponen en evidencia la necesidad que las autoridades del Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISS) y el Patronato Nacional de la Infancia definan políticas y adopten medidas para dar solución a los problemas planteados en relación con el enfoque de derechos, la adecuación de los espacios físicos, la redefinición conceptual en cuanto a la edad de atención en los hospitales generales así como el procedimiento que se sigue para el traslado técnico correspondiente, así como también en la atención que se brinda (modelo de funcionamiento), la educación y capacitación permanente y la importancia de reforzar los recursos financieros, contables y subsidios.

c. Los juegos de azar y la ludopatía: El derecho de la niñez y la adolescencia a la protección del Estado.

El juego y la recreación constituyen estímulos para el desarrollo de destrezas y habilidades de las personas; sin embargo, cuando el juego se convierte en actividad adictiva, produce consecuencias que limitan el pleno desarrollo de la persona, debido a las consecuencias psicosociales y fisiológicas que produce. Este tipo de juegos son considerados patológicos porque afectan la salud física y mental y a esta enfermedad se le conoce como ludopatía.²⁶⁴

La ludopatía se define como una enfermedad adictiva en la que la persona se encuentra presionada por un abrumador e incontrolable impulso de jugar, que persiste y progresa en intensidad y urgencia, por lo que consume cada vez más el tiempo, la energía y los recursos emocionales del individuo. Finalmente, invade, socava y a menudo destruye todo lo que es significativo en la vida de la persona²⁶⁵. Esta situación fue reconocida por la Organización Mundial de la Salud y la incluyó como un trastorno mental en el manual de clasificación de enfermedades mentales ICE-10.

El juego patológico es un trastorno del control de los impulsos, como puede ser la piromanía (provocación de incendios), la cleptomanía (robar repetidamente sin necesidad) o las crisis de agresividad episódica e incontrolada. La persona enferma de ludopatía juega, de forma obsesiva, aunque con distintas connotaciones según cada caso.

Las personas que padecen ludopatía tratan de apostar cada vez más, para obtener mayor satisfacción conforme aumenta el riesgo; algunas personas mienten diciendo que ganan o que al menos ni pierden ni ganan. En muchos casos juegan para liberarse de situaciones de ansiedad o depresión; otros lo hacen para reparar pérdidas. Lo usual en estas personas, es que el problema se prolongue en el tiempo, por lo que tienden a mentir y tratan de minimizar su situación de juego patológico. Cuando se enfrentan a pérdidas considerables de dinero pueden llegar a falsificar documentos, engañar, robar, realizar fraudes o abusos de confianza para conseguir los recursos necesarios que les permita continuar jugando.

En el caso de las personas jóvenes ludópatas, generalmente proceden de familias con limitados niveles de comunicación, en las que a menudo se observan desequilibrios entre los roles educativos del padre y la madre. Por diferentes motivos psicológicos, los jóvenes se sienten aislados en su familia y piensan que no son queridos. Al principio, se refugian en el uso intensivo de videojuegos o conexiones a Internet. El hecho de que vayan avanzando por las distintas pantallas del juego -en el caso de los videojuegos-, les genera una sensación de dominio, de control, de sentimientos de triunfo, que no tienen en la vida real, por lo que recrean espacios en los que se sienten dominadores. En lo social, sus círculos de amigos comienzan a reducirse únicamente a quienes comparten la obsesión con ellos, por lo que sus conversaciones se reducen a aparatos de juego, ordenadores, así como juegos y trucos para vencer a las máquinas. Igualmente, cuando se encuentran frente a las máquinas tragamonedas, tratan de repetir su comportamiento y creen que pueden controlarlas o sacarles provecho o ganancia. En muchos casos comienzan por gastarse el dinero de las meriendas de los mandados que les solicitan los progenitores y pueden llegar a cometer pequeños hurtos a sus padres.²⁶⁶

²⁶⁴ Ludopatía: Cuando jugar es enfermedad, en <http://www.drromeu.net/ludopat.htm>

²⁶⁵ <http://www.ieanet.com/general/juego.htm>.

²⁶⁶ El proceso: de los videojuegos a las tragaperras, en <http://www.redaragon.com/sociedad/ludopatia/proceso.asp>

La Defensoría recibió varias quejas de habitantes en las que expresaban su preocupación por la cantidad de máquinas de juegos instaladas en diversos establecimientos comerciales, como bazares, pulperías y supermercados, entre otros. Para los habitantes se trata de juegos de azar y que las personas menores de edad gastan su dinero en dichas máquinas (Expedientes 16642-26-2004, 17703-26-2004, 17729-26-2004, 18197-26-2005).

A partir de esas quejas planteadas, se solicitó al Patronato Nacional de la Infancia informar sobre las acciones realizadas para garantizar la protección de las personas menores de edad que estaban siendo expuestas al juego por la instalación de dichas máquinas. Esa institución informó que realizó las siguientes acciones:

- La Asesoría Jurídica del PANI elaboró un criterio en el que se refería a las funciones con respecto al funcionamiento de las máquinas tragamonedas y el acceso de las personas menores de edad a ellas (AJ.0250-2004). La Asesoría Jurídica señaló que era necesario que la Presidencia Ejecutiva girara instrucciones a las oficinas locales para que procedieran a incoar ante el gobierno municipal respectivo el inicio del procedimiento administrativo conducente a la revocación de patentes o eliminación de los aparatos prohibidos que operan en sitios de uso público, en contra de las empresas involucradas (o sea, pulperías, los mini súper, carnicerías, panaderías, sodas, verdulerías, tiendas, bares, entre otros) por la eventual infracción de los artículos 01 del Reglamento de Máquinas para Juegos y 73 del Código de Niñez y Adolescencia.
- En ese informe también se indicó la necesidad de aclarar que el acceso de personas menores de edad o no a máquinas “tipo mini-casinos” instaladas en lugares de uso público, es prohibido por el ordenamiento y que el PANI no puede excusarse de ejercer su autoridad o de decidir en los asuntos de su competencia, de conformidad con las normas del ordenamiento jurídico vigente. La información de este criterio jurídico fue transmitida a todas las oficinas locales de PANI para que realizaran las acciones correspondientes.
- Adicionalmente el PANI indicó que estaba pendiente una reunión con todos los Alcaldes del país, el Presidente Ejecutivo del IFAM y el Ministerio de la Presidencia, con el propósito de concretar acciones sobre el comunicado emitido por el PANI y que como ente rector en niñez y adolescencia, velará porque se cumpla con la normativa existente con relación a las máquinas tragamonedas “mini-casinos”.

La Defensoría solicitó a todas las municipalidades del país que informaran sobre la situación de las máquinas tragamonedas en cada cantón y les pidió que indicaran si habían recibido solicitudes de autorización para el funcionamiento de establecimientos comerciales que cuenten con máquinas tragamonedas, traganíqueles o las llamadas mini-casinos; el número de máquinas autorizadas por cada municipalidad; la normativa que aplica cada municipio para autorizar el funcionamiento de las máquinas; detallar las acciones realizadas por cada municipalidad para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente, así como sus resultados. Finalmente se les solicitó que informaran si tenían conocimiento del criterio emitido por el Patronato Nacional de la Infancia con respecto a las máquinas tragamonedas “mini-casinos” y el tipo de coordinación que establecieron.

i. Criterios emitidos por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República relacionados con las máquinas de juegos

- Criterio de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

En el proceso de investigación, la Defensoría de los Habitantes conoció el voto número 2003-2307 del 18 de marzo del 2003 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y que se trata de un recurso de amparo interpuesto contra el Departamento de patentes de la Municipalidad de Tibás por rechazar la solicitud para instalar máquinas en diferentes negocios de Tibás. En este caso, la Sala Constitucional declaró con lugar el amparo y señaló que la denegatoria de licencia a la recurrente, alegando que la actividad cuya autorización solicitaba no se encuentra permitida por ley expresa, viola sus derechos fundamentales reconocidos en los artículos 28, 45 y 46 de la Constitución Política, así como el principio constitucional de legalidad, por lo que le ordenó a la Unidad Administrativa de Patentes que, previo cumplimiento de los requisitos legales, le otorgara las patentes respectivas a la persona que presentó el recurso de amparo.

- Criterios y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República

- Dictamen número C-019-87, del 27 de enero de 1987

Este dictamen trata "*Sobre la nulidad absoluta evidente y manifiesta de actos declaratorios de derechos, declarada en vía administrativa (Permiso de funcionamiento de máquinas tragamonedas)*" y se refiere a la resolución No. 466-86 de la Gobernación de San José del 5 de mayo de 1986 y que autorizó la instalación y operación de quinientas "máquinas recreativas electrónicas –TRAGAMONEDAS-". La Procuraduría consideró que no existía "*duda alguna de que en la operación de los aparatos mecánicos en cuestión no tiene intervención alguna la habilidad o destreza del participante. Asimismo, el resultado o ganancia depende de la suerte o del acaso. Siendo ello así, como en efecto lo es, a la solicitud en cuestión le eran aplicables las disposiciones prohibitivas previstas por el ordenamiento jurídico, concretamente lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley de Juegos y por el numeral 1º del Reglamento de Máquinas para Juegos...*"

Ese mismo dictamen de la Procuraduría señala que las máquinas tragamonedas autorizadas y reguladas son aquellas que funcionan con dinero y en las que interviene la habilidad o destreza del jugador; además, señala como ejemplos las máquinas que simulan juegos deportivos en los que el participante hace uso de su habilidad y que funcionan con monedas. De esta manera, la Procuraduría consideró que las máquinas tragamonedas que autorizó el Gobernador de San José eran máquinas en las que el resultado dependía de la suerte y donde no intervenía la habilidad del participante y que el "*ordenamiento jurídico prohíbe expresamente el funcionamiento de este tipo de mecanismos*".

- Pronunciamiento número C-174-96, del 21 de octubre de 1996

Esta solicitud de pronunciamiento la planteó la entonces Viceministra de la Presidencia, en relación con el Reglamento de Máquinas para Juegos y de manera específica se refería a los procedimientos que debían realizar las Gobernaciones de Provincia para sancionar administrativamente a los establecimientos comerciales que infringieran la normativa.

Entre otras cosas, la Procuraduría General de la República señaló:

"...que el Estado costarricense ha asumido, desde hace mucho tiempo, una actitud de reproche en relación con los juegos de azar con trascendencia patrimonial. Esa censura se ha traducido en el establecimiento de prohibiciones genéricas, que sólo pueden ser excepcionadas mediante mandato legislativo y que imponen criterios de interpretación restrictiva al operador jurídico. En ese sentido, el artículo 1º de la Ley de Juegos, N° 3 del 31 de agosto de 1922, prohíbe todos aquellos juegos y diversiones, en que la ganancia del jugador depende únicamente de un mecanismo automático incontrolable o de la suerte. Dicha prohibición es confirmada por el artículo 1º del Reglamento de Máquinas de Juegos, el cual permite -pero en forma restringida- las máquinas que simulen juegos deportivos o de destreza, en las que el jugador participe con su habilidad y mediante el pago de monedas o fichas (artículo 2º del citado Reglamento)".

En el Reglamento de Máquinas de Juegos se establecen restricciones para el funcionamiento de esas máquinas y se trata de la prohibición de su uso por parte de menores de doce años (artículo 3); limitación del funcionamiento de los respectivos locales a ciertos horarios (artículo 4); se prohíbe su instalación en lugares en donde se expendan licores (artículo 7); además se exige el pago de una patente por cada máquina de juegos y se encomienda a las Autoridades de Policía velar por el cumplimiento de las anteriores disposiciones (Artículos 10 y 12).

- [Pronunciamento número C-220-2000, del 14 setiembre del 2000](#)

Este pronunciamento se refiere a una consulta realizada por la Junta de Protección Social de San José sobre Juegos de Azar y Máquinas Tragamonedas. En lo que interesa dicho pronunciamento señala que la intervención del Estado, en materia de los juegos de azar se ha orientado en general a censurarlos, aun y cuando existen excepciones que se han perfilado específicamente en diversos ordenamientos jurídicos.

Para la Procuraduría, el legislador costarricense estableció la ilicitud de los juegos de azar, y que según se desprende del espíritu de la ley, *"son permitidos todos los juegos que propendan a ejercitar el cuerpo, así como todos aquellos que requieren habilidad o destreza del jugador en los que -aunque medie dinero en ellos- éste sea en sumas fijas que se apuesten, sin haber posibilidad de aumentar éstas en el transcurso del juego completo, o sea de la mano que se está jugando."* Finalmente, la Procuraduría señala que de la norma legal se *"deriva claramente que el legislador costarricense censuró los juegos en los que medie dinero, de modo tal que la ganancia o la pérdida dependa exclusivamente del azar, la suerte o el acaso. Por el contrario, son permitidos los juegos que dependan de la habilidad del hombre, independientemente de que se realicen apuestas sobre los mismos."*

En lo que respecta a las máquinas tragamonedas, la Procuraduría señaló que el Reglamento de Máquinas para Juegos prohíbe las máquinas y que aún y cuando no hayan sido expresamente señaladas como juegos prohibidos en el Reglamento, lo cierto es que cumplen con todos los requisitos establecidos en la Ley para los juegos prohibidos.

- [Pronunciamento número C-105-2004, del 12 de abril del 2004](#)

Este informe responde a la solicitud de pronunciamento que planteó el Concejo Municipal de Valverde Vega sobre la legalidad o no y la posibilidad de obligatoriedad de extender patente municipal para el funcionamiento de las máquinas, dado que consideran que son de tipo casino, son juegos de azar.

En este pronunciamiento la Procuraduría considera que los "juegos de vídeo o máquinas electrónicas de juegos son máquinas en las que se simulan juegos deportivos o de destreza en las que el jugador participa con su habilidad, además de que la propia Ley de Juegos (supratranscritos artículos 1º, 2 y 3) establece cuáles son los juegos que se prohíben; contrario sensu, al no incluirse los juegos de vídeo o de máquinas electrónicas de juego, entre las prohibiciones establecidas se entiende que los mismos están permitidos; por lo tanto, resulta aplicable a los establecimientos dedicados a los juegos de vídeo, el mismo horario que establece el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 8722-G".

La Procuraduría concluyó que:

- Las denominadas máquinas "pin ball", en la medida que requieren, para su utilización, de habilidad o destreza del jugador, no se encuentran comprendidas en el concepto de "máquinas tragamonedas" que contempla el artículo 1º del Reglamento de Máquinas para Juego; por ende no son máquinas cuyo funcionamiento y utilización por particulares represente un quebranto para el Ordenamiento Jurídico en lo que atañe a juegos.
- Las regulaciones atinentes al horario de juego, requisitos de edad mínima para utilizar las máquinas y ubicación de ellas, se encuentran recogidas en el Reglamento de Máquinas para Juego y el Reglamento de la Ley de Juegos.
- La Municipalidad de Valverde Vega no está obligada a extender la correspondiente patente comercial para la operación de estas máquinas con la sola petición del administrado. Deberá atender los diferentes requisitos que para tal tipo de autorización establece el Ordenamiento Jurídico.
- El rechazo de una solicitud de otorgamiento de patente comercial deberá ser debidamente motivado cuando la Corporación Municipal acuda a la competencia otorgada en el artículo 81 del Código Municipal.

ii. Situación de las máquinas de juegos en Costa Rica

La Defensoría constató que en diferentes establecimientos comerciales (como pulperías, bazares, librerías, gasolineras, lugares de expendio de licor, entre otros) se han instalado máquinas tragamonedas, lo que ha generado preocupación entre padres y madres de familia por la forma en que sus hijos e hijas se ven inducidos desde temprana edad a ese tipo de juegos.

De las cincuenta y nueve respuestas recibidas a la solicitud de información realizada por la Defensoría, cincuenta y dos de las municipalidades informaron haber recibido solicitudes para el funcionamiento de máquinas tragamonedas y seis indicaron que no; únicamente en uno de los informes no se indicó si habían recibido o no solicitudes de este tipo. Según los datos remitidos, existen 1634 máquinas de juegos, conocidas con pin ball, saca peluches o fútbol que funcionan con los permisos de las municipalidades y reportan 291 máquinas detectadas que funcionaban sin los respectivos permisos o incumplían con alguna regulación.

La normativa que se aplica para la autorización y regulación de funcionamiento de estas máquinas de juego es la siguiente: Constitución Política; Código Municipal, Ley número 7794, del 18 de julio de 1998; Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley Número 7739, del 6 de febrero de 1998; Ley de Juegos, número 3 del 31 de agosto de 1922; Ley de Licores (horarios funcionamiento); Reglamento a la Ley de Juegos, Decreto 3510-G del 24 de enero de 1974;

Reforma Integral del Reglamento de Máquinas para Juegos, Decreto número 8722-G, del 13 de junio de 1978. Además toman en consideración las siguientes resoluciones de la Sala Constitucional: #2307-2003, del 18 de marzo del 2003; #12273-2004, del 29 de octubre del 2004; resolución de la Asesoría Jurídica del Patronato Nacional de la Infancia, #AJ.0250-2004, del 25 de marzo del 2004; dictamen de la Procuraduría General de la República, #C-220-2000, del 14 de setiembre del 2000; dictamen de la Procuraduría General de la República, #C-105-2004, del 12 de abril del 2004. Finalmente, las municipalidades indicaron que también aplican las leyes de patentes o de impuestos municipales del respectivo cantón. Además, en algunos casos, los Concejos Municipales han acordado establecer regulaciones específicas.

Para la Defensoría, la Sala Constitucional, mediante el voto 2307-2003, resolvió la situación planteada por la denegatoria de funcionamiento de máquinas tragamonedas bajo el argumento de que se trataba de juegos que no estaban permitidos ni prohibidos. La Sala Constitucional resolvió que la Municipalidad debía otorgar el permiso, previo cumplimiento de los requisitos que regulan la materia. Adicionalmente, la Procuraduría General de la República, mediante los dictámenes PGR C-220-2000 y PGR C105-2004, analizó el tema de la legalidad o no de las máquinas tragamonedas, por lo que estudió la prohibición que existe en el país para autorizar aquellos juegos que dependan del azar o de la suerte y en donde no interviene la habilidad o destreza del jugador.

Con la presente investigación se constató que las municipalidades aplican diferentes criterios en cuanto a las regulaciones para autorizar o rechazar los permisos de funcionamiento de máquinas tragamonedas; por lo que es necesario que apliquen adecuadamente la normativa vigente, así como lo establecido en la jurisprudencia de la Sala Constitucional y los diferentes pronunciamientos de la Procuraduría General de la República.

iii. Conclusiones de la Defensoría de los Habitantes

La Convención sobre los Derechos del Niño, Ley número 7184 del 9 de agosto de 1990, en su artículo 27 reconoce el derecho de las personas menores de edad a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. En concordancia con lo anterior, el artículo cuarto de esa Convención establece que *"los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención..."*. Es decir que las diferentes instancias del Estado costarricense están obligadas a garantizar una adecuada protección para las personas menores de edad.

Además, el Código de la Niñez y la Adolescencia, en el artículo 73 define los derechos culturales y recreativos de las personas menores de edad y señala que tendrán derecho a jugar y participar en actividades recreativas, deportivas y culturales, que les permitan ocupar provechosamente su tiempo libre y contribuyan a su desarrollo humano integral, con las únicas restricciones que establezca la ley. Además, ese mismo artículo indica que el Consejo Nacional de Espectáculos Públicos y las demás autoridades competentes velarán porque las actividades culturales, deportivas, recreativas o de otra naturaleza, sean públicas o privadas, que se brinden a esta población estén conformes a su madurez y promuevan su pleno desarrollo. También el artículo 73 de este Código, indica que el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes y las corporaciones municipales establecerán las políticas necesarias y ejecutarán las acciones pertinentes para facilitarle a las personas menores de edad, espacios adecuados a nivel comunitario y nacional, que les permitan ejercer sus derechos recreativos y culturales.

Por otra parte, el artículo primero de la Ley de Juegos N° 3 del 31 de agosto de 1922 establece que *"son prohibidos todos los juegos en que la pérdida o la ganancia dependa de la suerte o del*

acaso y no de la habilidad o destreza del jugador. Son también prohibidos aquellos en que intervenga el envite"; mientras que el artículo dos señala que son permitidos los juegos donde no haya envite y los que contribuyan a la destreza y ejercicio del cuerpo.

El Reglamento a la Ley de Juegos, número 3510-G, del 24 de enero de 1974, establece que los permisos para la instalación y funcionamiento de locales en que se realicen los juegos permitidos serán otorgados previa inspección y constatación de cumplimiento de los requisitos reglamentarios y legales aplicables (artículo 4). Además el artículo ocho del mismo reglamento establece la distancia que se debe aplicar para la instalación de juegos permitidos (no menos de cincuenta metros, en capitales de provincia y no menos de ochenta metros, en el resto del país).

El Reglamento de Máquinas para Juegos número 8722-G del 13 de junio de 1978, establece que *"son absolutamente prohibidos los juegos y diversiones que se realicen en máquinas en que la ganancia del jugador depende, únicamente de un mecanismo automático incontrolable o de la suerte.// Entre tales máquinas se consideran las llamadas traganíqueles y otras similares."* (artículo 1). Por otra parte el artículo segundo de este Reglamento señala que son permitidas, en forma restringida, las máquinas que simulen juegos deportivos o de destreza, en las que el jugador participe con su habilidad y mediante el pago de monedas o fichas, para las que establece la siguiente regulación:

- Queda absolutamente prohibida la participación de los menores de doce años en esta clase de juegos. (Artículo 3)
- Las máquinas podrán funcionar de las dieciséis horas a las veintidós horas en días lectivos y de las trece a las veintitrés horas los días de asueto escolar, los domingos y días feriados. (Artículo 4)
- Es permitida la participación en esta clase de juegos de los mayores de doce años y menores de dieciocho hasta las veinte horas. (Artículo 5)
- Obligación de los propietarios de negocios en donde estén ubicadas esas máquinas, a exhibir carteles a la vista del público señalando las disposiciones sobre horarios y regulación de edades. (Artículo 6).
- Prohibición de instalar máquinas para juegos de cualquier clase de las mencionadas en el reglamento, en lugares en donde se expendan licores. (Artículo 7)
- Que las autoridades de policía, representantes y delegados del Patronato Nacional de la Infancia e Inspectores de Defensa Social, velarán por el cumplimiento del Reglamento de Máquinas para Juegos y denunciarán a las autoridades respectivas, las infracciones que observen al mismo. Deberán actuar de oficio cuando comprueben alguno de esos incumplimientos (Artículo 8).

Por otra parte los artículos 79 y 81 del Código Municipal, indican que para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con la licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. Dicho impuesto se pagará durante todo el tiempo en que se haya ejercido la actividad lucrativa o por el tiempo que se haya poseído la licencia, aunque la actividad no se haya realizado. Además, las municipalidades únicamente podrán denegar una licencia cuando la actividad sea contraria a la ley, la moral o las buenas costumbres, cuando el establecimiento no haya llenado los requisitos legales y reglamentarios o

cuando la actividad, en razón de su ubicación física, no esté permitida por las leyes o, en su defecto, por los reglamentos municipales vigentes.

Para la Defensoría es necesario que cada municipalidad del país tenga claros los alcances de los votos de la Sala Constitucional con respecto a las máquinas tragamonedas. Al respecto, determinó que algunas de estas instituciones utilizan el voto 2003-2307 como criterio para sustentar la aprobación o rechazo de las solicitudes que les plantean sobre las máquinas tragamonedas y, en realidad, dicha resolución vino a aclarar que la Municipalidad de Tibás, previo cumplimiento de los requisitos legales, debía otorgar las patentes respectivas, es decir, que aún cuando algunas máquinas no son considerados juegos prohibidos, para su funcionamiento deben cumplir con los requisitos legales correspondientes.

Ante la situación descrita, la Defensoría de los Habitantes recomendó a las municipalidades que elaboraran un reglamento de autorización de máquinas de juegos que contengan las regulaciones de horario, acceso de personas menores de edad, de distancias de centros educativos, de salud y de templos en concordancia con la Ley de Juegos, su reglamento y el reglamento de máquinas de juego, tomando en consideración que este tipo de juegos puede generar ludopatía; también que incluyera las inspecciones que realizarán en coordinación con las autoridades e instituciones competentes. La Defensoría reconoce que algunas municipalidades del país han elaborado reglamentos con los requisitos que deben cumplir las personas físicas o jurídicas que desean obtener licencia de funcionamiento para máquinas de juegos. Entre otros aspectos, contienen regulaciones de horario, de acceso para personas menores de edad y de distancias de centros educativos, de salud y templos.

iv. Proyectos de Ley

Relacionado con el tema de la prevención de la ludopatía en personas menores de edad, en la Asamblea Legislativa se tramitan los proyectos de “Ley de Prevención de la Ludopatía”, expediente 14945 y el de “Ley de regulación de máquinas para juegos en sitios públicos”, expediente 15484.

Con respecto al expediente legislativo 14945, “Ley de Prevención de la Ludopatía”, que tiene como objetivo proteger y mejorar la salud integral y tutelar de la familia, así como regular la prevención y el tratamiento de la ludopatía y que prohíbe el funcionamiento de locales donde se realicen actividades que estimulan esta enfermedad, la Defensoría de los Habitantes considera que al proponerse la derogatoria de la Ley de Juegos número 3, del 31 de agosto de 1922, debe actuarse con prudencia, porque si bien es cierto se trata de una ley de más de ochenta años, es también la que de forma clara establece la prohibición de los juegos en que la pérdida o la ganancia dependa de la suerte o del acaso y no de la habilidad o destreza del jugador. Para la Defensoría, mantener o eliminar esta prohibición, está directamente relacionado con el tipo de sociedad costarricense que se desea, es decir, si se desea que las personas traten de construir sus proyectos de vida a partir de la suerte o el azar o si por el contrario que las personas alcancen sus metas con el esfuerzo y la dedicación. Si se opta por la segunda opción, es necesario mantener con claridad la prohibición de ciertos tipos de juegos.

En lo que corresponde al expediente 15484, “Ley de Regulación de Máquinas para Juegos en Sitios Públicos”, que busca regular la explotación en sitios públicos, de juegos y diversiones que se realizan en máquinas cuyo funcionamiento sea electrónico, eléctrico, virtual o mecánico; es decir se trata de darle rango de ley a las normas reglamentarias que actualmente regulan la actividad. Para que exista claridad jurídica sobre las normas que se debe aplicar a la actividad comercial de las máquinas de juegos o tragamonedas, la Defensoría de los Habitantes considera necesario aclarar la edad en que las personas menores de edad pueden jugar con

dichas máquinas, así como los horarios, puesto que la redacción planteada en el articulado puede prestarse a confusión. En la actualidad, según el reglamento de Máquinas para Juegos número 8722-G, del 13 de junio de 1978, existe una prohibición expresa de participación para las personas menores de doce años y una regulación para los mayores de doce años. Con el objeto de evitar confusiones al momento de aplicar la norma, la Defensoría considera oportuno valorar, en el proceso de formación de esta ley, la posibilidad de retomar lo definido en el reglamento 8722-G.

Con el propósito de proteger la integridad de las personas menores de edad y prevenir patologías como la ludopatía, la Defensoría considera necesario que se mantengan y apliquen regulaciones restrictivas para aquellos juegos que producen esta enfermedad, ya que se trata de actividades adictivas que pueden dañar la salud y el pleno desarrollo de las personas.

d. Contaminación sónica: el derecho de los niños y niñas al desarrollo en un ambiente saludable

La Defensoría atendió la solicitud de un habitante en la que expresó su preocupación por el problema de ruido que se presenta en la ciudad de San José, específicamente se refirió al Estudio de Presión Sónica en los Centros Educativos en los distritos Hospital, Merced, Catedral, Carmen (Octubre 2003), investigación realizada en 23 escuelas y colegios por la Oficina del Ambiente de la Municipalidad de San José.

En esa investigación detectaron que existe exceso de bulla en los centros escolares y en muchos casos duplica los parámetros permitidos y alcanza hasta 120 decibeles, lo que es preocupante porque provoca que poco a poco los estudiantes pierdan la capacidad auditiva, que se concentren menos y que sean dispersos. Los docentes también se ven afectados, les produce estrés, fatiga, problemas en la garganta y pérdida auditiva considerable. Los ruidos superiores a los 85 decibeles dañan el oído, producen jaquecas, presión arterial alta, trastornos digestivos y de tipo endocrinológicos.

Tomando como base el estudio de contaminación sónica realizado por la Municipalidad de San José, la Defensoría realizó una Investigación de Oficio, con el propósito de conocer la situación, con respecto al ruido, que se presenta en centros educativos de la Región Chorotega, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca. La muestra seleccionada incluyó centros educativos localizados en Ciudad Quesada, Cantón Central de Limón, Liberia y Pérez Zeledón.

i. El ruido

El ruido es una vibración del aire que se propaga en forma de ondas a través del espacio y que se caracteriza, principalmente, por una frecuencia y por una intensidad. La frecuencia es la cantidad de vibraciones en cada segundo, expresada en Hertz (Hz) y se relaciona con la altura, es decir, la sensación de grave (baja frecuencia) o agudo (alta frecuencia). La intensidad se relaciona con la sensación de menor o mayor sonoridad o volumen y cuando un sonido contiene una gran cantidad de tonos puros simultáneos, se convierte en un ruido.

La propiedad del ruido que se mide con más frecuencia es su nivel sonoro y la unidad utilizada es el decibel (dB). Existen diferentes clases de decibeles, el primero se refiere a la intensidad física con abstracción del fenómeno de la percepción, el segundo tiene en cuenta que el oído humano es menos sensible a los tonos muy graves (muy baja frecuencia) y a los muy agudos (muy alta frecuencia), siendo más sensible a las frecuencias intermedias, esta segunda unidad se denomina decibel a (dB(A)), y es la más difundida. El instrumento de medición se denomina sonómetro, decibelímetro o medidor del nivel de sonido.

Una conversación normal tiene unos 60 dB(A), un colectivo en aceleración de transportes y fábricas entre 80 dB(A) y 90 dB(A), un martillo neumático, sirenas o tubo de escape de motos alrededor de 105 dB(A) y un avión despegando más de 120 dB(A).

ii. Efectos del ruido

El más conocido de estos efectos es la hipoacusia o disminución de la audición y se produce ante la exposición a sonidos extremadamente fuertes durante breves instantes (por ejemplo 130 Db(A) durante un minuto) o ante sonidos fuertes reiterados durante varios años (por ejemplo una exposición de carácter laboral a 85 dB a lo largo de 5 años). Pero aun niveles moderados como 75 dB(A) en forma permanente durante 40 años producen hipoacusia en las personas más susceptibles. La hipoacusia es irreversible y afecta principalmente a las células sensoriales del oído interno, las cuales no se reconstruyen.

Otros efectos nocivos son los trastornos orgánicos, como el cambio del ritmo de la secreción de ciertas hormonas que en los niños pueden afectar el crecimiento. Como ejemplo de los trastornos orgánicos están la hipertensión arterial, las infecciones digestivas, el stress, los trastornos de la conducta, mayor agresividad y mayor tendencia al movimiento.

De acuerdo con el estudio realizado por la Municipalidad de San José, un efecto indirecto del ruido en la escuela, es el esfuerzo de la voz que deben realizar los y las docentes y que produce afecciones del aparato fonatorio; esa elevación de la voz es un comportamiento reflejo de difícil control, ante un ruido ambiente importante, la elevación de la voz se produce en forma natural. Otro efecto fundamental por su incidencia negativa en el aprendizaje es la disminución de la inteligibilidad de la palabra, la que ocurre cuando el ruido ambiente se vuelve considerable y puede hacer inaudibles sonidos que en condiciones favorables se escuchan perfectamente.

Otra consecuencia del ruido en las escuelas es que afecta el rendimiento escolar, principalmente en los casos de los y las estudiantes que reciben lecciones en aulas cuyas ventanas colindan con aceras o dan hacia las calles, por lo que están expuestos al ruido del tránsito vehicular, de las fábricas, vecindarios y comercios.

Del estudio realizado, se encontraron niveles de presión de sonido de 80 y 90 decibeles en horas de la jornada laboral educacional, lo que supera los parámetros permisibles y se incumplen los estándares nacionales e internacionales en la materia, lo que expone a una situación de riesgo educacional a las y los estudiantes y al personal docente de esas escuelas.

Las fallas en la comunicación entre los docentes y los estudiantes, afecta el proceso de aprendizaje del educando y la salud del educador. Para lograr que la información verbal llegue a los alumnos en forma clara y completa, la voz del docente debe superar al menos en 20 dB su tono normal; para ser escuchado, debe elevar la voz a casi 80 dB, lo que es difícil de sostener mucho tiempo ya que produce gran fatiga vocal. La problemática se presenta con el ruido de fondo, porque la intensidad del nivel de presión de sonido es de 30 a 90 dB superior al deseado.

En aulas con condiciones adecuadas de sonido, los y las alumnas se exponen a un ruido de fondo y a una voz que demanda únicamente la adaptación de su sistema auditivo (la adaptación es fisiológica y permite la recuperación del oído luego de los estímulos). En aulas ruidosas, la estimulación que recibe el oído es intensa y continua, por lo que la recuperación del sentido auditivo es más lenta y produce un desgaste neuronal. Los efectos que inciden en la inteligibilidad del mensaje que trasmite el docente son:

- La distancia entre el alumno y el docente;
- El ruido de fondo en el aula que proviene de fuentes internas y externas (calle, patio, industrias, comercio, casas, vehículos, sirenas, gimnasios, bandas, etc.) y el ruido que producen los mismos estudiantes.
- El tercer factor se trata de la reverberación del efecto producido por los rebotes de la onda sonora en las paredes, pisos, techos y otros objetos, por lo que el alumno reciba el mensaje no solo de forma directa, sino innumerables copias de ese mensaje producto del rebote sobre las paredes y objetos del recinto.

Para solucionar el problema de la contaminación sónica en centros educativos es necesario: elegir materiales absorbentes que disminuyan o impidan el eco (como sustancias sintéticas que se aplican en los techos, el piso y las paredes y que mejoren el aislamiento acústico; las cortinas disminuyen el nivel del ruido y un mejoramiento del estado físico de puertas y ventanas); eliminar las campanas y sirenas y sustituirlas por sistemas sincronizados de reloj o mediante sistemas de luces (eléctricas) y mejorar la programación de los recreos y los horarios; realizar registros estadísticos y exámenes auditivos periódicos, para determinar y documentar las consecuencias por la exposición al ruido en relación con las condiciones acústicas de las aulas.

Las fuentes externas de ruido detectadas, provienen del tránsito y de las paradas de autobuses ubicadas en los costados de algunos centros educativos. Esos ruidos ingresan a las escuelas por aberturas, ventanales, puertas y paredes que están deterioradas y alcanzan rangos y picos de 80 y 90 dB (que son niveles nocivos). Las fábricas, comercios y viviendas son otras fuentes de ruido y llegan a rangos de 80 y 85 dB máximos en un aula escolar.

Entre las fuentes internas de ruido están los gritos de los niños, que generan un efecto nocivo por ubicarse en un rango de frecuencia donde el oído es más sensible, no solo perceptivamente sino también por el riesgo de producir hipoacusia. La situación se agrava cuando se trata de centros educativos con espacios muy reducidos para el esparcimiento. El ruido de las sirenas y las campanas utilizadas en la mayoría de las escuelas para anunciar los recreos también constituyen motivo de preocupación. Estas fuentes alcanzan valores de picos de nivel de presión de sonido de 105 a 110 dB sobrepasando el umbral de capacidad auditiva.

La Municipalidad de San José concluye que se conoció la exposición a la contaminación sónica a que se encuentran expuestas las personas que conforman el sector educativo (docentes, estudiantes y personal administrativo) y que la solución a esta problemática no requiere de altos presupuestos, sino voluntad política y administrativa para realizar los cambios y ajustes correspondientes.

A partir de esa información, la Defensoría de los Habitantes solicitó a cuatro oficinas regionales del Ministerio de Salud, realizar los estudios sónicos correspondientes, para conocer el estado actual en que se encuentran centros educativos de las siguientes regiones del país:

- En la Región Chorotega los centros educativos seleccionados fueron las escuelas Josefina López en Santa Cruz, la Ascensión Esquivel y la de Nicoya.
- En la Región Huetar Atlántica, se les solicitó realizar las mediciones en las escuelas Tomás Guardia (escuela de varones), la Rafael Iglesias (escuela de niñas), la de Corales y en el Colegio Técnico Profesional de Limón.
- En la Región Brunca, en las escuelas 12 de marzo, la Ese, y en la escuela Villa Ligia.

- En la Región Huetar Norte, en las escuelas Juan Bautista Solís, la Juan Chaves (Centro de Ciudad Quesada), la de Enseñanza Especial (Centro de Ciudad Quesada) y en el Liceo de San Carlos.

En el caso de la Región Chorotega los resultados fueron los siguientes:

Lugar de medición	Hora	Tipo de fuente de ruido	Resultado final
Escuela Josefina López Bonilla, Santa Cruz	De 10:37 am a 10:55 am	Ruido General que se escucha en la escuela, de niños, ambiente, etc.	65 dB, 67 dB, 70 dB, 68 dB
Escuela Ascención Esquivel Ibarra, Liberia	De 9:45 am a 10:10 am	Ruido General que se escucha en la escuela, de niños, ambiente, etc.	75 dB, 75 dB, 84 dB, 83 dB
Escuela Leonidas Briceño, Nicoya	De 12:20 pm a 12:50 pm	Ruido General que se escucha en la escuela, de niños ambiente, etc.	72 dB, 76 dB, 71 dB, 84 dB

En la medición realizada por la Unidad de Protección al Ambiente Humano en la Región Chorotega del Ministerio de Salud se concluyó que "analizando los diferentes resultados obtenidos, todas las mediciones realizadas sobrepasan el nivel reglamentario máximo permitido para el horario diurno que va desde las 6:00 horas hasta las 18:00 horas (65 dB). Por lo tanto se deben tomar medidas correctivas tendientes a mejorar o disminuir al nivel reglamentario el ruido que se escucha en esos lugares".

En el caso de la Región Huetar Atlántica los resultados fueron los siguientes:

Lugar	Registro de lecturas del Sonido Ambiente
Escuela Rafael Iglesias Castro	84, 84, 79, 78, 89
Escuela Tomás Guardia	79, 86, 80, 74, 87, 75
Colegio Técnico Profesional de Limón	87, 84, 82, 81, 102
Escuela Líder Los Corales	90, 93, 97, 92, 83, 83

En el informe remitido por la Unidad de Protección al Ambiente Humano en la Región Huetar Atlántica del Ministerio de Salud, únicamente se consignaron los datos obtenidos a partir de las mediciones.

En el caso de la Región Brunca los resultados fueron los siguientes:

Lugar	Ruido de fondo	Ruido Ambiente	Nivel de Presión sonora equivalente
Escuela San Rafael La Ese	56.42 dBA	73.09 dBA	73 dBA
Escuela 12 de Marzo de 1948	72.86 dBA	75.23 dBA	71.46 dBA
Escuela Villa Ligia	67.25 dBA	71.94 dBA	70.13 dBA

La Unidad de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud en la Región Brunca, concluyó en su estudio que, al tomar como referencia el reglamento de Higiene Industrial, se observa que la población estudiantil y el personal docente y administrativo de los tres centros educativos está expuesto a niveles de ruido por arriba de lo permitido por la norma sanitaria

citada; sin embargo, la Ley de Tránsito en el artículo 121 establece parámetros superiores de permisibilidad para el ruido generado por vehículos automotores, el cual se caracteriza por ser de tipo intermitente, variable y no continuo.

En el caso de la Región Huetar Norte los resultados fueron los siguientes:

Lugar	Presión Sonora 1	Presión Sonora 2	Presión Sonora 3
Escuela Juan Chávez Núñez	88,1 dB	112,8 dB	81,1
Escuela de Enseñanza Especial	77,8 dB	77,5 dB	
Escuela Juan Bautista Solís Rodríguez	78,4 dB	96,2 dB	80,5 dB

Para la Oficina de Protección del Medio Humano del Ministerio de Salud, en Ciudad Quesada, en el caso de la Escuela Juan Chávez Núñez, las tres mediciones realizadas sobrepasan la norma establecida para las horas diurnas (máximo 65 dB en horario comprendido de 6:00 a.m a 6:00 p.m). La zona de mayor ruido se establece en la medición del aula taller con maquinaria funcionando, con el agravante de que a pesar de que no pasan durante todo el período lectivo - excepto el profesor- en el lugar, la situación es muy grave debido a que no cuentan, los alumnos ni el docente, con equipo de protección personal. La ubicación del centro educativo es contiguo a una carretera nacional y existen escuelas secundarias alrededor de toda la cuadra que conforma el inmueble. Debido a la cantidad de vehículos que transitan, existe ruido ambiente alto, lo que afecta las condiciones en que se realiza la labor. El hecho de que exista cierto grado de hacinamiento, ocasiona mayor proliferación de ruido y las aulas no tienen un adecuado confinamiento de ruido. La ubicación del inmueble no es el más apto para un centro educativo.

En el caso de la Escuela de Enseñanza Especial, la Oficina Regional concluye que en los dos lugares donde se realizaron las mediciones de presión sonora sobrepasa la norma establecida para las horas diurnas. El inmueble se localiza en el área céntrica de Ciudad Quesada, cercano a una vía donde circulan autobuses y otros vehículos, lo que incrementa el ruido.

En el caso de la Escuela Juan Bautista Solís Rodríguez se concluye que en los tres lugares donde se realizaron las mediciones se sobrepasa la norma establecida para las horas diurnas. La razón de mayor ruido se ubica en el segundo lugar debido a la cercanía del Gimnasio de la Institución, donde los educandos provocan una mayor cantidad de ruido debido a las prácticas deportivas. El centro educativo se encuentra ubicado en medio de dos carreteras, una de las cuales se encuentra por el costado oeste y es ruta nacional, lo que ocasiona gran cantidad de tránsito vehicular. Además, el inmueble presenta cierto grado de hacinamiento, lo que ocasiona mayor proliferación de ruido y "las aulas no tienen un adecuado confinamiento de ruido".

La Defensoría constató que en todos los centros educativos en los que se realizó la medición sónica, el nivel de ruido sobrepasó el límite de 65 dB permitido en el Reglamento sobre Higiene Industrial para las horas comprendidas entre las 6:00 am y las 6:00 pm. La existencia de este nivel de ruido en los centros educativos (superior a los 65 dB) afecta el proceso de aprendizaje de los y las estudiantes, pero también puede afectar la salud del personal docente y administrativo, por lo que se puede considerar que los educadores y educandos enfrentan un problema de salud por contaminación sónica.

Para la Defensoría es importante que las instituciones correspondientes realicen un estudio que permita conocer la exposición al ruido en que se encuentra las personas que asisten a cada uno de los centros educativos del territorio nacional; de manera que se elabore una solución integral a este problema de contaminación sónica en los centros educativos. Para realizar lo anterior se

requiere la participación de los Ministerios de Salud, de Educación y de Obras Públicas y Transportes para que elaboren un plan integral que aborde la problemática de ruido en los centros educativos, de manera que se trate adecuadamente los efectos de la contaminación sónica en los procesos de aprendizaje, las condiciones sanitarias de cada centro educativos (ruido, hacinamiento, entre otros) y la situación de tránsito y paradas de servicio público en los alrededores de los centros educativos.

La Defensoría de los Habitantes le recomendó a los ministros de Educación Pública, de Salud y de Obras Públicas y Transportes que integraran una Comisión Interinstitucional que investigue la problemática de la contaminación sónica en todos los centros educativos del país y a partir de los resultados obtenidos y se proponga un plan de acción nacional. Además en los casos de las Direcciones Regionales de Salud Huetar Atlántica, Chorotega, Ciudad Quesada y Pérez Zeledón que tomaran las medidas de acción inmediatas con el propósito de solucionar el problema de contaminación sónica que afecta a estudiantes, docentes y personal administrativo de los centros educativos donde se realizó el estudio.

3. Campaña de Abolición del Castigo Físico Contra Niñas, Niños y Adolescentes

El castigo corporal es una práctica legalizada²⁶⁷, colectiva y cotidiana en Costa Rica. Según datos del IDESPO de la Universidad Nacional (2003), el 65.3% de los adultos pega, pateo y pellizca a los niños y niñas, siendo la corrección es el principal motivo que se utiliza para justificarlo. Por otro lado, un 74.2% de la población grita y maltrata verbalmente.

En febrero del 2000 el Comité de los Derechos del Niño²⁶⁸ en su informe sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, recomendó al Estado Costarricense que debe prohibir de forma explícita, la utilización del castigo físico en el hogar. Textualmente indicó:

"El Comité recomienda que el Estado Parte prohíba el uso del castigo corporal en el hogar y que adopte medidas eficaces para hacer valer la prohibición legal del castigo corporal en las escuelas y en otras instituciones así como en el sistema penal. Además el Comité recomienda que el Estado Parte emprenda campañas educativas para el desarrollo de otras medidas distintas de disciplina para los niños en el hogar, las escuelas y otras instituciones". (Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Costa Rica. 24/02/2000).

Por este motivo la Defensoría de los Habitantes de la República presentó a la consideración de las y los señores diputados, el proyecto de ley *"Abolición del Castigo Físico Contra Niños, Niñas y Adolescentes"*; expediente No. 15341. Dicho proyecto pretende en lo fundamental derogar de nuestra legislación, toda autorización del uso del castigo corporal y proponer políticas públicas que se dirijan a sustituir esta práctica por nuevos métodos de crianza.

²⁶⁷ El Código de Familia establece: "ARTICULO 143.- La autoridad paternal confiere los derechos e impone los deberes de educar, guardar, vigilar **y en forma moderada, corregir al hijo**. Faculta para pedir al Tribunal que autorice la adopción de medidas necesarias para coadyuvar a la orientación del menor, que pueden incluir su internamiento en un establecimiento adecuado por un tiempo prudencial"

²⁶⁸ Se refiere a al Comité mundial de seguimiento a la aplicación de la **Convención de los derechos del Niño**.

De forma paralela, la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría, ejecuta desde junio del 2004, la “Campaña de Abolición del Castigo Físico Contra Niñas, Niños y Adolescentes”, para la cual se ha contado con el apoyo de la organización no gubernamental Save The Children Suecia.

Los objetivos de esta campaña son los siguientes:

- Contribuir en la construcción de una sociedad tolerante, pacífica y que respete de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.
- Concienciar a la población sobre la necesidad de abolir el castigo físico contra los niños, niñas y adolescentes.
- Motivar a las personas de diferentes sectores sociales para que formen parte de la campaña desde sus posibilidades y sus convicciones.
- Promover la aprobación del Proyecto de “Ley de Abolición del Castigo Físico Contra Niños, Niñas y Adolescentes”. Expediente Legislativo No. 15341.

Para la ejecución de esta campaña se han desarrollado dos grandes ejes:

- Campaña de sensibilización y apoyo a la abolición del Castigo Corporal.
- Dar seguimiento a la evolución del Proyecto de ley de Abolición de Castigo Físico en trámite legislativo.

a. **Campaña de sensibilización y apoyo a la abolición del Castigo Corporal**

La campaña está dirigida a grupos de la sociedad civil tales como: sindicatos, iglesias, organizaciones no gubernamentales, sectores académicos y empresariales, políticos, científicos, deportistas, instituciones del estado, organismos internacionales, comunicadores, entre otros.

Para la ejecución de esta campaña se han realizado las siguientes actividades:

- Se realizó un mapeo, en el ámbito institucional y de la sociedad civil, del apoyo a la iniciativa de Abolición del Castigo Corporal en Costa Rica.
- Se han establecido vínculos de apoyo institucional y compromisos con otras instituciones y organizaciones. Actualmente, se lleva un registro de las instituciones que apoyan la iniciativa.
- Se ha remitido información a la Asamblea Legislativa de las diferentes instituciones y organizaciones que apoyan el Proyecto de Ley. Al respecto destacan: Defensa de los Niños y Niñas Internacional (DNI-Costa Rica), el Fondo las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Patronato Nacional de la Infancia, la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica y la Municipalidad del Cantón de La Unión, entre otras.
- Se realizó un taller de sensibilización a los miembros del Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.

- Se han realizado 25 talleres con sindicatos, iglesias, ONG, académicos, empresarios, políticos, instituciones del estado, organismos internacionales y periodistas, en los que han participado aproximadamente 350 personas.
- Se realizó una conferencia de prensa (Diciembre del 2004) en la que se contó con la presencia de aproximadamente diez medios de prensa escrita, radio y televisión
- Se creó un instrumento de compromiso personal e institucional, de tipo digital e impreso en apoyo a la iniciativa de abolición de Castigo Corporal en Costa Rica.
- Se elaboró una página Web en la que se incluye un formulario para que los y las ciudadanas se adhieran a la campaña. También se incluye información importante la campaña y contactos electrónicos.
- Se elaboró una carta de difusión electrónica que consiste en un correo electrónico explicativo de la iniciativa de ley

Con el patrocinio de Save the Children Suecia, se han producido diversos materiales de apoyo tales como: 2000 afiches, 2000 calcomanías, 1250 folletos del proyecto de ley y portadas para el mismo, 3000 Boletas de adhesión, entre otros. Estos materiales han sido entregados en los encuentros de información y sensibilización.

b. [Seguimiento a la evolución del Proyecto de ley de Abolición de Castigo Físico en trámite legislativo](#)

Para dar seguimiento a la evolución del proyecto de ley de Abolición del castigo corporal, Expediente 15341, se ha realizado las siguientes actividades:

- Mantener informados a los Diputados, Diputadas y Asesores de la Asamblea Legislativa sobre las diferentes acciones que se realizan en la Defensoría y otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil, sobre el tema de Castigo Físico en el país.
- Se ha remitido de forma permanente a la Asamblea Legislativa boletas de adhesión a la campaña y de apoyo al proyecto de “Ley de Abolición del Castigo Físico contra Niñas, Niños y Adolescentes”.
- Se ha mantenido un diálogo permanente, con diputados, diputadas, asesoras y asesores parlamentarios sobre el proyecto de ley y sobre el tema de castigo físico en Costa Rica.
- Se ha enviado de forma sistemática a diputadas y diputados información relacionada con el tema del castigo físico.
- Se ha dado seguimiento a la evolución del Proyecto de ley de Abolición de Castigo Físico en trámite legislativo.
- Se ha asistido a las sesiones de la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia (CJNA) de la Asamblea Legislativa en las que se ha comentado sobre el Proyecto de Ley en cuestión.
- Se ha establecido comunicación permanente con los diputados y diputadas que integran la CJNA.

Con la aprobación de ese proyecto de ley, Costa Rica cumpliría con la recomendación emitida por el Comité de los Derechos del Niño sobre este. Además, se pretende contribuir en la disminución de los índices de agresión física contra las personas menores de edad.

Capítulo 3

PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE DERECHOS

El Capítulo tercero se refiere al mandato de la Defensoría de los Habitantes de educar, promover y capacitar en materia de derechos humanos a los y las habitantes de la República. Con ese objetivo, este apartado da cuenta de las diferentes actividades de promoción, divulgación y capacitación desarrolladas durante el período que comprende este Informe. También se incorpora un análisis de los resultados de actividades binacionales, el trabajo en zonas fronterizas, así como la participación de las Direcciones de Defensa en diversas comisiones.

A. DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN

1. Políticas generales en promoción, divulgación y capacitación

El Estado costarricense durante casi toda la segunda mitad del siglo XX, se caracterizó por el diseño y ejecución de políticas de seguridad social, que dieron como resultado el logro de altos índices de bienestar y calidad de vida de la población, hecho que ubicó al país en posiciones relevantes en el conjunto de países que velan por la protección de los derechos humanos y fundamentales. Sin embargo la situación social ha sufrido un continuo deterioro en los últimos diez años, con tendencias de agudización en los cinco primeros años del presente siglo. La cobertura de las necesidades básicas no se ha posibilitado para un sector importante de la población, producto entre otras cosas de las políticas macroeconómicas y metas de desarrollo diseñadas, el debilitamiento institucional y un contexto político y económico internacional de mayor agresividad. Esto ha generado la conformación de una estructura socioeconómica cada vez más desigual, dejando a sectores importantes de la sociedad al margen de los frutos del desarrollo alcanzado.

Por esta razón para la Defensoría, en el cumplimiento de sus funciones e interpretando el interés legítimo de distintos grupos humanos al interior del país, ha hecho eco de esta situación y ha venido diseñando nuevas formas de abordaje en el acompañamiento de las exigencias y reclamos de respeto a los derechos humanos, económicos, sociales y culturales (DESC), por parte de los grupos afectados intentando desarrollar iniciativas de trabajo más sistémicas y estructurales, para dar cumplimiento a las nuevas exigencias y retos que impone a la Defensoría las condiciones actuales del país y la acción del Estado y sus instituciones. En ese mismo orden se ha pretendido ser consistente al dar prioridad a aquellas iniciativas que apoyan e incentivan el respeto de tales derechos (acceso al sistema de salud, a la educación, entre otros), lo que ha obligado a la institución al diseño y ejecución de acciones conjuntas entre los distintos actores : sociedad civil organizada, instituciones del Estado y Defensoría de los Habitantes.

El escenario antes expuesto, ha provocado la pérdida de credibilidad y confianza de la acción del Estado, propiciando lo que muchos han llamado un estado de desesperanza hacia las posibilidades del futuro del país, del entorno inmediato a nivel comunal, institucional, familiar y personal. La Defensoría tiene una gran responsabilidad de colaborar en la búsqueda de nuevos espacios que posibiliten la construcción de procesos democráticos. A pesar de estas condiciones, la población en general confía en la acción institucional, lo que la obliga a utilizar su magistratura de influencia de manera cada vez más creativa y novedosa, en la búsqueda de respuestas a los reclamos de insatisfacción de necesidades de distintos grupos humanos.

El trabajo de capacitación, promoción y divulgación realizado durante estos últimos años, ha permitido a la institución tener contacto directo con la sociedad civil organizada en todo el territorio nacional, al igual que con los y las funcionarias públicas de distintos sectores, Poder Ejecutivo, Judicial, municipalidades, instituciones autónomas y otras instancias, donde se han compartido espacios de reflexión con los actores involucrados en los diferentes campos de acción, con resultados positivos.

El respeto de los derechos económicos, sociales y culturales es un componente cada vez más importante en la capacitación de las instituciones y organizaciones con las que se trabaja, el hacer entender que el tema de derechos humanos debe ser una responsabilidad intrínseca a la acción cotidiana de todas las instituciones públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales, no es una tarea fácil, el compartir espacios de trabajo donde quede claro que el acceso a la información de la acción del Estado y sus instituciones es un derecho y más aún, que la paz social y la estabilidad del país estará determinada por la apertura real de espacios de participación ciudadana en todas los niveles de la acción pública, es una de las tareas que esta institución ha definido como prioritarias.

Poner a discusión el tema de las formas posibles y prácticas de lo que hoy día se llama rendición de cuentas, participación y transparencia en la acción pública, es otro de los ejes centrales de la estrategia de acción definida. De acuerdo con las situaciones encontradas en los distintos procesos y zonas del país, se apoya el diálogo y la coordinación de acciones o bien se inician procesos de información y capacitación, para preparar los espacios de reflexión y búsqueda de soluciones a los problemas planteados por las comunidades, en actividades conjuntas entre la sociedad civil organizada y las instituciones públicas involucradas. Asimismo, se analiza junto con las y los funcionarios responsables posibles modificaciones para que las políticas, programas y proyectos tengan siempre como marco de acción los derechos humanos y fundamentales y se acojan a las normativa inclusiva, que en muchos casos existe pero no es aplicada por falta de voluntad política o bien por desinformación. La promoción de procesos democráticos, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de la función pública, no son elementos neutrales, sino que deben crear espacios para una acción orientada al bien común. La construcción de espacios participativos e inclusivos son la base de los sistemas democráticos.

Las alternativas o posibilidades para influir varían según el tipo de destinatario o sector social que corresponda. La movilización de recursos públicos y el control de su empleo, trasciende la promoción y la capacitación y ha exigido a la Defensoría posiciones cada vez más integrales. El tema no es nuevo, en informes anteriores ya se ha manifestado la necesidad de mayor participación democrática y mayor justicia en la distribución.

Las experiencias desarrolladas durante estos últimos años y el panorama encontrado, han sido determinantes en la definición de las prioridades identificadas en materia de promoción, difusión, capacitación y educación en derechos humanos y se sustenta en el derecho a una vida digna de todos los y las habitantes de este país. Esto implica la satisfacción de las necesidades básicas que garanticen la calidad de vida de los distintos grupos poblacionales, incorporando el respeto a la diversidad y la igualdad de oportunidades de todos los grupos: los derechos de las personas con discapacidad, derechos de la mujer, del niño y la niña en general y de manera especial los y las menores en estado de pobreza de los pueblos indígenas, de las personas que viven con VIH/SIDA, de los privados de libertad, de los y las campesinas sin tierra, entre otros.

Se han desarrollado programas de información y capacitación directa y por medio de facilitadores y facilitadoras externos, para enfrentar la insuficiente y en algunos casos el total desconocimiento de la población sobre sus derechos y las instancias a las cuales podrían acudir

en caso de violación. Los niveles de desinformación encontrados son alarmantes, la población que habita el país desconoce la estructura del Estado costarricense, las responsabilidades y competencias de las instituciones, la normativa existente en defensa de los derechos de grupos específicos, en fin, desconocen como activar el sistema para la defensa de sus derechos en términos normativos y políticos. Esas carencias en información, conocimiento y cultura política se evidencia en forma generalizada en la población, no es excluyente por condición socioeconómica, ni regional y está presente incluso entre funcionarios y funcionarias públicas de niveles de autoridad.

La experiencia de la Dirección en materia de defensa y promoción de derechos humanos le ha permitido idear estrategias para enfrentar el incumplimiento de las instituciones públicas en materia de derechos a la población en general, lo que implica trabajar directamente con las y los funcionarios de distintos sectores, de igual manera se informa a la población en general y a las y los miembros de organizaciones sobre los derechos y deberes que les asisten, motivando el uso y la participación activa en los procesos y políticas de desarrollo que les afecta. Este ejercicio refuerza y da validez al sistema democrático en su conjunto. Estas estrategias han sido posibles al contar con relaciones fluidas, flexibles y respetuosas con instituciones y organizaciones. La metodología empleada ha hecho posible la ampliación de oportunidades de inserción de la Defensoría en temas álgidos y además prioritarios.

a. Estrategias de coordinación

En este período se desarrolló y profundizó un interesante trabajo de coordinación con algunas instancias, que como organismos regionales, proyectos de cooperación, organismos no gubernamentales, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, han coincidido estratégicamente con los objetivos y acciones de la Defensoría en el campo de la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos.

Destaca las relaciones desarrolladas con organismos internacionales tales como el Fondo de Naciones Unidas para actividades en materia de Población (UNFPA) que ha permitido realizar una serie de acciones de capacitación sobre tema de derechos humanos y VIH/SIDA (ONUSIDA), además se logró la producción de materiales educativos sobre este tema, que posibilitó llegar a diferentes sectores gubernamentales y de la sociedad civil con un tema prioritario para la Defensoría y abarcó sectores estratégicos como Trabajo, Educación y Salud, con un enfoque de género y juventud.

Con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), se están realizando acciones importantes en el tema de los Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente orientado al trabajo con las comunidades Ngobes al sur del país y en el territorio de Panamá, donde se encuentra el mayor asentamiento, fortaleciendo en el contexto de las acciones binacionales, el intercambio y retroalimentación conceptual y metodológica de todos los actores involucrados.

También se han establecido alianzas exitosas con Proyectos específicos de diferente índole, como es el caso del Proyecto PROOSA, (GTZ- MINAE) con cuyo apoyo se realiza un programa de capacitación (en los territorios Ngobes) en la región sur. De igual forma con PRODELO, (GTZ- IFAM- UGL) se estableció un programa de trabajo de fortalecimiento a la gestión municipal, que implica capacitación a funcionarios y funcionarias municipales y asociaciones de desarrollo, orientado a abrir el camino al buen gobierno con enfoque de derechos humanos.

El Proyecto Estado de la Nación continúa siendo un aliado importante en el trabajo, no sólo porque el producto de sus investigaciones se convierte en insumo de los procesos de información, sino también porque se cuenta con la presencia de sus profesionales en los

eventos de capacitación dirigidos tanto a los y las funcionarias públicas como a integrantes de organizaciones de la sociedad civil.

La Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia se ha convertido en un cooperante de gran importancia en el alcance de los objetivos de capacitación de la Defensoría, principalmente en la temática de resolución alternativa de conflictos, cuyos principios dan pie a salidas pacíficas en la defensa de los derechos humanos. Además existe una convergencia de objetivos institucionales en la importancia de hacer uso de instrumentos orientados a la construcción de una sociedad sustentada en una cultura de paz.

En cuanto a organizaciones no gubernamentales (ONG's), se ha logrado una coordinación eficiente en el nivel regional, por ejemplo con aquellas cuya acción se enmarca en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, de las personas portadoras de VIH/SIDA, población inmigrante, adultos mayores, niñez y juventud, así como agrupaciones ecoturísticas y otras de carácter ambiental.

En relación con la coordinación institucional, el Ministerio de Educación Pública y Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social y las universidades estatales, han permitido desarrollar en los temas de salud y educación. Destaca el trabajo que se realiza con el Proyecto PAIS-UCR, que permite el desarrollo de un programa de capacitación en el nivel primario de salud, que busca mejorar la atención en salud bajo un enfoque de derechos.

Gracias al trabajo con funcionarios y jefaturas de la Dirección de Migración y Extranjería, se produjeron materiales informativos y educativos sobre las regulaciones migratorias y la importancia de contar con la documentación para evitar la vulneración de los grupos desplazados.

Con organizaciones de la sociedad civil se han coordinado capacitaciones y otros eventos; el grupo mayoritario está constituido por las Asociaciones de Desarrollo y otras instancias de la comunidad, como Juntas de Salud, Comités Tutelares de Menores, organizaciones de mujeres, con quienes se ha dado énfasis a los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas, como parte importante en la defensa de los derechos humanos.

Esta gama de relaciones ha dado como resultado el posicionamiento institucional en diferentes procesos de modernización y aperturas de formas de participación, que se orientan a fortalecer los espacios democráticos, haciendo más eficiente el uso de los recursos de todos los involucrados. La coordinación ha potenciado los resultados alcanzados.

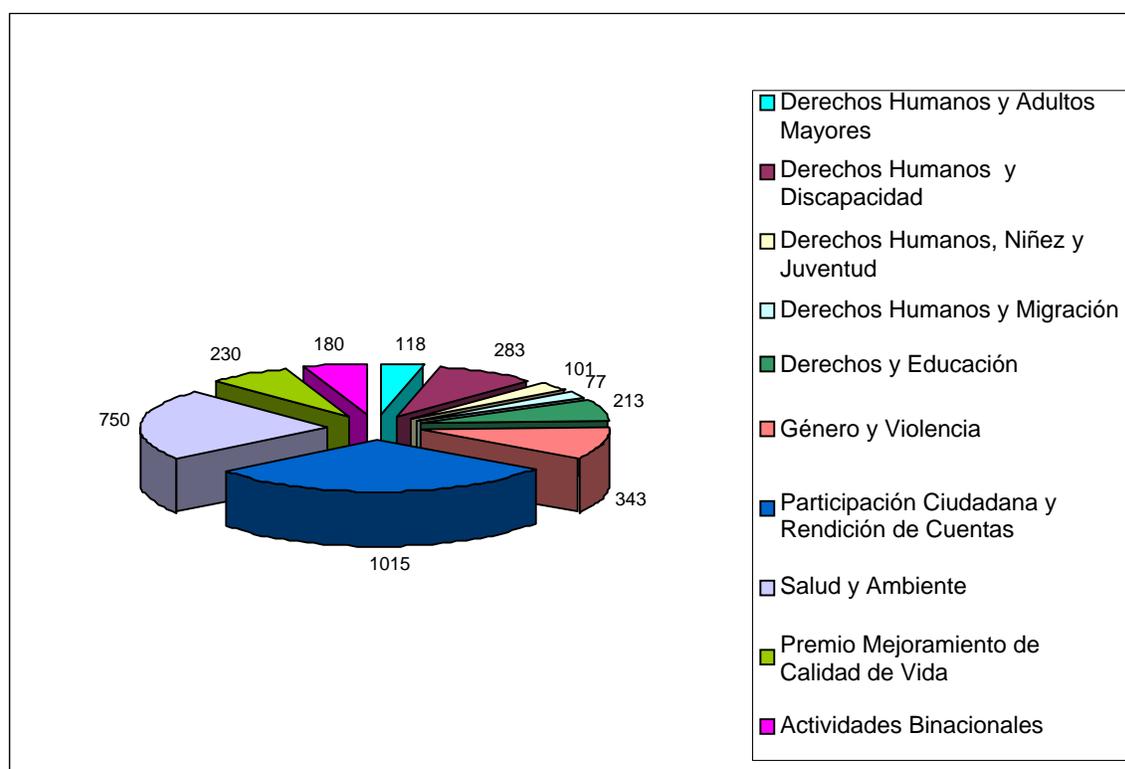
b. Resultados generales

Cuadro No. 1
Participantes por eje temático en actividades de capacitación.
Mayo 2004 - Abril 2005

Eje temático	N° Participantes
Total	3310
Derechos Humanos y Adultos Mayores	118
Derechos Humanos y Discapacidad	283

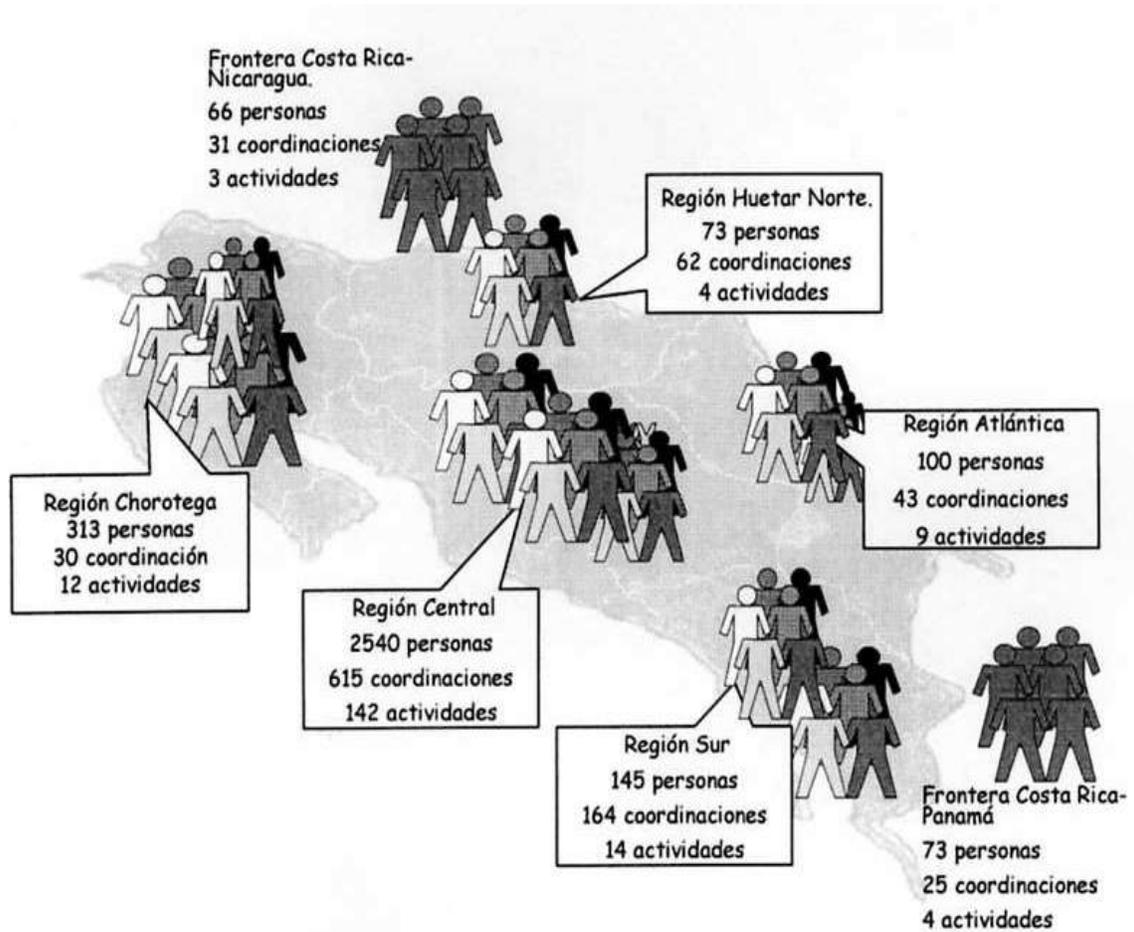
Derechos Humanos, Niñez y Juventud	101
Derechos Humanos y Migración	77
Derechos y Educación	213
Género y Violencia	343
Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	1015
Salud y Ambiente	750
Extensión Premio Mejoramiento de Calidad de Vida	230
Actividades Binacionales	180

Gráfico No. 1
 Participantes por Eje Temático
 Mayo 2004 – abril 2005



Cuadro No. 2
 Resumen de actividad por Región
 Mayo 2004 - Abril 2005

Región	Número de Actividades
Total	188
Atlántica	9
Brunca	14
Central	142
Chorotega	12
Norte	4
Nicaragua	3
Panamá	4



Cuadro No. 3
 Participantes por Región, en actividades de capacitación,
 coordinación y organización.

Mayo 2004 - Abril 2005

	Capacitación	Coordinación y Organización	Total
Total	3310	970	4280
Atlántica	100	43	143
Brunca	145	164	309
Central	2540	615	3155
Chorotega	313	30	343
Norte	73	62	135
Nicaragua	66	31	97
Panamá	73	25	98

2. Programa de Producción Editorial

El trabajo de información, difusión, capacitación y educación, hace que la elaboración y producción de material didáctico y educativo sea un campo de trabajo continuo, permanente y fundamental, ya que el material producido se convierte en instrumento básico para la labor desarrollada. Este trabajo requiere de una base de investigación documental y científica. A la fecha se cuenta con veintitrés títulos en folleto; de éstos doce son reimpresiones y el resto producciones nuevas. Los temas se van definiendo de acuerdo con las necesidades de la dinámica del trabajo. También se cuenta con más de veinte desplegados en diferentes temáticas para los distintos usuarios y usuarias que atiende la institución, algunos de los cuales son nuevas producciones. La producción realizada durante los últimos cuatro años ha sido posible gracias al auspicio del Gobierno de Finlandia. A continuación se presenta un detalle de la producción de este último año.

Cuadro No. 4

Detalle de la producción editorial

Reimpresiones	Nuevos títulos
Folleto	
Nuestro Derecho a una Vida libre de Hostigamiento sexual.	El ejercicio de la ciudadanía: defendamos y ejercitemos los derechos políticos.
Conozcamos la ley contra la violencia doméstica	Detención y recurso de hábeas corpus
Hablemos sobre nuestros derechos	Sin derechos humanos no sobrevivimos
Derecho a vivir sin violencia	Carpeta. Ley general sobre el VIH/SIDA. Consta de 5 títulos
Ley de la Defensoría de los Habitantes	Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito N° 8422
Apuntes para un mejor ejercicio de la ciudadanía activa.	Ley de justicia penal juvenil. Ley N° 7576
Código de la Niñez y la Adolescencia	Régimen de pensiones de la CCSS
Ley de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Ley 7600.	Módulo Derechos Humanos, cultura de paz
Ley contra la violencia doméstica.	Ley general de protección a la madre adolescente

	Nº 7735
Ley amiga de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad.	Ley contra la explotación sexual comercial Nº 7889
Ley general sobre el VIH/SIDA.	Compendio de resoluciones de la Defensoría de los Habitantes sobre VIH/SIDA
Ley de Paternidad Responsable Nº 8101	
Desplegables	
Defensores públicos	Permiso temporal para servicio doméstico
Derechos del consumidor	Residencia permanente por vínculo consanguíneo
Recurso de hábeas corpus	Permiso temporal de trabajo
ARESEP	Residencia temporal
Derecho a la salud	Derecho a la salud
Recurso de amparo	Derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados. Ley Nº 8239
Derechos de las personas con discapacidad	Sistema de información de población objetivo (SIPO)
	Violencia contra la mujer
	6 Brouchures, sobre derecho de propiedad, de ejercicio de la ciudadanía, de trabajo, de educación no sexista, de atención integral en salud, dirigido a mujeres
	Bono familiar de vivienda
	Ejercicio de participación ciudadana. Consideraciones sobre la situación de las personas adultas mayores y la política institucional
	Formas legales de ingreso y permanencia para extranjeros(as) en Costa Rica. Categorías migratorias, plazo de permanencia y requisitos

a. **Accesibilidad de las producciones**

Como parte de las responsabilidades institucionales se tiene el compromiso de dar a conocer los derechos y deberes que les son propios a las y los habitantes. Para alcanzar este objetivo se requiere elaborar versiones de mucha de la normativa vigente en una forma más accesible, de fácil comprensión y aprendizaje que resalte su espíritu y los principios básicos que justifican su existencia, posibilitando la comprensión por parte de habitantes que requieren de una explicación distinta de normas que se relacionan con sus intereses.

La importancia radica en informar a la población acerca de la existencia de leyes especiales que realizan derechos contenidos en las leyes generales, que han nacido por la vulneración de grupos humanos víctimas de prácticas discriminatorias por parte de la sociedad en su conjunto, imposibilitando el acceso equitativo a los beneficios del desarrollo. El conocimiento, interiorización y uso de los derechos que les asisten, no deben darse a conocer de forma magistral ni recitando su articulado; se requiere una adecuación de los contenidos en una versión que sea comprendida por todas las personas, sin importar el nivel socioeconómico, cultural o educacional en el cual se encuentran. Esta realidad posibilita la elaboración y reproducción de versiones amigables en distintos formatos. Actualmente se encuentra en

impresión un conjunto de normas de interés para la población de niños, niñas y adolescentes que contiene: Código de Niñez y Adolescencia, Ley Penal Juvenil, Ley de Paternidad Responsable, Ley de Violencia Doméstica, Ley de Explotación Sexual Comercial, Ley de Atención a la Madre Adolescente, Ley de Pensiones Alimenticias, entre otras; estas últimas fueron elaboradas con el apoyo de estudiantes de Derecho de la Universidad de Costa Rica que desarrollaron su Trabajo Comunal Universitario en la Defensoría y gracias a sus investigaciones en diferentes campos, se generaron formatos diferentes y accesibles de las leyes antes mencionadas.

A partir del 2004 se viene haciendo el esfuerzo por garantizar que este material didáctico e informativo esté presente en distintos formatos, como el audio y el Braille, para permitir el acceso de esta información a otros grupos históricamente excluidos de la información para la defensa de sus derechos, como lo son las personas no videntes, las deficientes visuales, por edad o enfermedad, así como aquellos grupos analfabetas. Esta información se distribuye a través del Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas que abarca todo el territorio nacional, así como en las bibliotecas de algunas instituciones que prestan acceso al público, universidades estatales y algunas privadas, así como organizaciones no gubernamentales.

3. Programa de capacitación y acompañamiento en promoción y defensa

*"La educación entrega al pueblo las llaves del mundo".
José Martí (1853-1895)*

La Defensoría de los Habitantes posee una competencia de la que ha sido investida y se refiere al control del poder público desde tres perspectivas: la ética-moral, la justicia y la conformación de todas las actuaciones de los servidores públicos al ordenamiento jurídico. El ejercicio del control tiene así diversos alcances y enfoques, desde las relaciones entre la acción pública de los y las funcionarias frente a las personas usuarias de servicios y sus satisfacciones, así como de promover y divulgar los derechos humanos presentes en toda sociedad que evoluciona, modifica sus hábitos y costumbres y se organiza alrededor de un Estado que es compulsionado a coordinar los procesos de toma de decisiones que definirán el destino de la sociedad.

a. Subprograma Contralorías de Servicios

El fortalecimiento de instancias de participación ciudadana como las Contralorías de Servicio deben ser una prioridad para el Estado, pero también para la Defensoría de los Habitantes, ya que son consideradas instrumentos útiles y necesarios en la lucha por la transparencia en la función pública y el mejoramiento de la calidad de los servicios.

Es por esta razón que se continuó con el compromiso adquirido de realizar nuevos programas de capacitación dirigidos a este sector. Se ejecutaron cuatro programas desde febrero del 2004 a abril del 2005 con un total de 112 funcionarios y funcionarias capacitadas, con una duración 40 horas. Los temas desarrollados fueron considerados necesarios para mejorar la relación de trabajo, entre instituciones y las personas usuarias de los servicios, tal como la relación entre derechos humanos y legislación administrativa y de control, así como normativa específica para la protección de grupos vulnerados y excluidos por la sociedad. Las Contralorías de Servicios de las Municipalidades y las del Sector Salud fueron considerados sectores prioritarios para este proceso.

Cuadro No. 5

Asistencia de las y los contralores de servicios

Sector	N° de funcionarios
Municipal	11
Salud	56
Otras Instituciones	45

La satisfacción generada entre los participantes se midió a través de un proceso de evaluación, el cual permitió incluir y realizar cambios en la programación. La coordinación que resultó entre la Defensoría de los Habitantes y las Contralorías de Servicios, es meritoria, además se fortalecieron las relaciones intercontralorías.

Como un reto a corto plazo se ha propuesto fortalecer el Sistema Nacional de entes contralores, promoviendo la formación de Contralorías de Servicio en aquellas instituciones y gobiernos locales que aún no las tienen. Este será un nuevo proceso que se inició en coordinación con PRODELO, por medio de procesos de sensibilización y capacitación dirigido no sólo a los niveles de toma de decisiones, sino a la comunidad en general para que visualicen la importancia de contar con estas instancias de participación ciudadana.

En esta iniciativa se contó con la participación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, instancia responsable de la coordinación del Sistema. En términos generales se puede concluir que las Contralorías están llamadas a fortalecerse, no parece factible que la tendencia sea la contraria. Los últimos acontecimientos de corrupción evidencian la necesidad de fortalecer todas aquellas iniciativas de control, denuncia y participación ciudadana, como instrumentos útiles que devuelvan la credibilidad de la población en la institucionalidad costarricense.

b. Subprograma Género, Participación y Derechos Humanos

Es un propósito de la Defensoría de los Habitantes acompañar a las mujeres en este proceso de hacer justicia para la eliminación del sistema de opresión que se ha construido sobre las diferencias sexuales. Esta tarea no es fácil, implica colaborar en la decodificación de valores discriminantes y en el aprendizaje de nuevos enfoques acerca de una relación equilibrada, humana, igualitaria entre hombres y mujeres.

En este último período se ha continuado con el seguimiento y actualización de la capacitación a un conjunto de facilitadoras procedentes de todas las regiones del país, con quienes se trabaja desde hace cuatro años. En la actualidad se le ha adicionado al módulo didáctico el tema de la participación política, que procure la inserción en nuevos espacios, que permita el despliegue y ejercicio de todos los derechos humanos sin exclusión de ninguno. De esta forma se ha brindado capacitación para apoyar los procesos de concientización y conceptualización de los poderes individuales y colectivos, sobre el concepto de democracia, ciudadanía plena, derechos políticos, participación política de las mujeres, cuotas y democracia paritaria. Se ha incorporado nueva información sobre metodologías grupales y se ha ampliado la normativa revisada con nuevas leyes como: la Ley de Paternidad Responsable, Ley General sobre VIH/SIDA, Ley de Atención a la Madre Adolescente y la Ley de Pensiones Alimentarias entre otras y por supuesto se mantiene el eje del derecho a una vida libre de violencia en todos los ámbitos de la vida. Esta revisión y ampliación del módulo didáctico ha permitido corresponder de mejor forma a las necesidades de capacitación de las mujeres con un acervo de conocimiento más integral y con ello posibilidad de mayor cobertura.

El tema de género es asumido como eje transversal en todos los subprogramas.

c. **Subprograma Sector Educación**

La educación es esencial en la transformación de las formas de sentir, pensar y actuar de la sociedad. Por esa razón se ha definido como prioritario apoyar los programas de capacitación que realiza en el Sector Educación dirigido a administrativos, docentes y estudiantes. Asimismo se enfatiza aspectos orientados a reforzar el conocimiento para lograr políticas públicas inclusivas donde sectores usualmente excluidos identifiquen un sentido de pertenencia. Uno de los aspectos a destacar en las nuevas perspectivas, es el buscar el establecimiento de diálogos con las comunidades de educadores y con las autoridades políticas del sector, para tratar de identificar los mecanismos y procesos en el uso de las posibilidades que da el desarrollo institucional de Costa Rica, de las posibilidades infraestructurales con que se cuenta y de los requerimientos del capital humano a los cuales está sometido el sistema educativo y ello constituye el andamiaje necesario para avanzar en el proceso de crecimiento y mejoramiento de la sociedad.

En el ámbito internacional, aún se está bajo el resguardo de la "Década de Alfabetización de las Naciones Unidas (2003-2012)" y sin embargo, en Costa Rica se aumenta peligrosamente la exclusión y el abandono de la escolaridad básica; la expulsión de estudiantes en el nivel primario, casi alcanza los mismos niveles de la secundaria, aumentando con ello los indicadores de vulneración y fragilidad social costarricense. No ponerle atención a las llamadas que se dan en el entramado social nacional, es peligroso y se puede convertir en una bomba de tiempo si a ello no se le pone atención en el corto plazo. No cabe duda de que la educación y la pobreza van de la mano, de manera que aún cuando se piense que el derecho a la educación debe ser exigido, reclamado y establecido, las condiciones generales en que se está moviendo la pobreza en Costa Rica, deberá ser contemplada como el elemento de fondo que posibilita mejorar las condiciones de las personas, de los grupos, de las familias hacia una mejor calidad de vida en donde pueda ser contemplada la educación, como una máxima aspiración personal y social y un salto de calidad en el Bien Común de la sociedad costarricense.

Los cambios en una sociedad se producen ante la posibilidad de demandar modificaciones de normas, la adaptación o aparición de nuevos valores que den lugar a otras formas de definición social de la realidad y enfrentar así situaciones problemáticas o discrepantes que en el día a día pasan inadvertidas por desinformación o insensibilidad. La capacitación también se convierte en la canalización de la denuncia por medio de la promoción de sectores de población que no han considerado necesario acercarse a niveles o instituciones de control como la Defensoría. Asimismo se ha incursionado en la capacitación orientada al logro del buen gobierno, para consolidar un sector institucional educativo que conozca la relación entre la valoración de la democracia y la calidad de los servicios que se ofrecen.

i. *Capacitación "Legislación Costarricense en el Contexto Educativo y la aplicación de los Instrumentos para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio Público"*

Con este programa se incursionó en capacitación de aprovechamiento como proyecto piloto en la Regional de Desamparados. La temática contempla el marco de los derechos humanos y fundamentales, legislación afín a la población atendida en educación. El curso tuvo una duración de 48 horas y cubrió asesores supervisores y personal en puestos de dirección. A partir de los trabajos de las y los educadores, la Defensoría se retroalimentó en propuestas que podrían provocar cambios sustanciales en la administración de la educación. En el campo laboral denunciaron malestar por la falta de personal, el trato de jefaturas a subalternos y la falta de respuestas a las consultas que se generan en el nivel superior. En lo relativo a programas,

existe una descontextualización principalmente para zonas de alto deterioro social. La pobreza y el abandono de grandes sectores de población enfrenta al sector educación a condiciones de gran dificultad para el cumplimiento de su propósito. La falta de coordinación interinstitucional y poca participación comunitaria, hace aún esta tarea más difícil. En su respuesta propositiva manifiestan que es necesaria la apertura de la institución a una efectiva participación y que esta requiere espacios de negociación y diálogo en todos los niveles. Consideran necesario la creación de espacios de denuncia y solución de problemas en la educación secundaria y la necesidad de "despertar la conciencia ciudadana como deber de todo funcionario en la administración educativa, para crear la cultura del saber y hacer, la fusión de la teoría con la praxis, lo cual favorecerá la calidad de vida y por ende el bienestar individual y social."

ii. Capacitación derechos humanos y VIH/SIDA

En coordinación con la Comisión de VIH/SIDA del Ministerio de Educación, se desarrolló un exitoso programa de capacitación con Asesores Nacionales Académicos, de Educación Especial, de Orientación y de Educación de Adultos. Para ello se contó con el apoyo de las autoridades ministeriales. La capacitación sirvió de marco para realizar la entrega técnica del material elaborado y para analizar la capacidad operativa del MEP en esta materia, específicamente la Institución en conjunto con el Ministerio de Salud deberá incluir en los programas, temas sobre los riesgos, las consecuencias y los medios de transmisión del VIH, las formas de prevenir la infección y el respeto por los derechos humanos de las personas que viven con VIH/SIDA; sin embargo, la realidad muestra que siete años después de la aprobación de la Ley N° 7771, esto dista de ser una realidad.

iii. Capacitación de normativa atinente a Niñez y Adolescencia

A partir de denuncias e inquietudes de las y los estudiantes y de las y los docentes, se inició un proceso de producción de material para ser utilizado en la capacitación de futuros facilitadores que den a conocer esta normativa. El proceso dió inicio en Heredia y se trabajó con los equipos interdisciplinarios de esa Regional. Este esfuerzo es el resultado de la coordinación con la Unidad Técnica de Niñez y Adolescencia del MEP. Pensando en el impulso de forjar conocimientos, de adiestrar en el manejo de herramientas de la comunicación, de información oportuna y adecuada ha motivado (la propuesta temática de los derechos humanos para los jóvenes se hizo). Se debe ejercer presión para elaborar políticas públicas dirigidas a la juventud, favorecer su inserción social a través de la educación, del empleo, de la salud, de la recreación y del ocio, impulsar enfoques articulados, integrales, descentralizados y focalizados de manera que el resultado pueda responder con cierto grado de certeza a sus motivaciones y necesidades, para que de como resultado ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años con ejercicio pleno de la ciudadanía política y un compromiso colectivo por medio de la participación ciudadana a todo nivel.

iv. Información básica para las familias y los docentes acerca de la Ley 7600

Como mandato de la Ley, la Defensoría ha asumido la divulgación y conocimiento de la Ley de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad en la comunidad educativa, en los programas de capacitación que se llevan a cabo.

v. Proyecto de información sobre necesidades de educación especial, para la comunidad educativa nacional

Según se indicó en el informe anterior, se recopiló información sobre necesidades educativas especiales para la comunidad nacional. Durante dicha labor se realizó una encuesta a las siguientes personas: Asesores Nacionales de Educación Especial, Equipos Regionales Itinerantes, Comités de Apoyo Educativo, Comités de Evaluación, Escuelas en Territorios Indígenas, Centros de Educación Especial y representantes de diferentes sectores educativos, organizaciones afines a la educación especial y discapacidad.

Esta iniciativa de la Comisión Interinstitucional, integrada por funcionarias de la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría, de la Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación y del Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa, se transformó en el proyecto cuyo objetivo principal fue dar respuesta (de una forma accesible) a las consultas de las poblaciones.

El resultado de la encuesta exigió respuestas que se han ido concretando en algunos documentos producidos por la Comisión, que contienen información básica sobre la oferta institucional y funcionamiento del servicio de educación especial en las distintas modalidades y niveles respecto de las adecuaciones curriculares, significativas, no significativas y de acceso. De igual forma, se elaboró un documento específico dando respuestas a las preguntas más frecuentes que realiza la comunidad educativa, este trabajo permitió visibilizar el nivel de desinformación de los y las docentes y de los padres y madres de familia.

Por otra parte, se integró un documento con un listado de las publicaciones del Ministerio de Educación Pública para la atención de las necesidades educativas especiales. Con el fin de divulgar la información en forma efectiva, la Comisión elaboró un afiche con los servicios educativos para atender estas necesidades.

La edición preliminar de este compendio informativo fue presentada en octubre del año anterior, durante las actividades de la Red Mesoamericana de Educación Inclusiva. De esta forma, se expuso a los y las participantes la información relativa al funcionamiento de los servicios educativos y el procedimiento para solicitar y aplicar las adecuaciones curriculares.

Este proyecto permitió identificar la persistente necesidad de información acerca de las necesidades educativas especiales en los centros de educación. Las consultas recibidas por la Comisión reflejan una ausencia significativa de información, lo que implica directamente, la no aplicación de adecuaciones por parte de los y las docentes y la ausencia de atención por parte de los y las asesoras regionales. Los esfuerzos realizados por el Ministerio de Educación Pública resultan insuficientes para garantizar el conocimiento y correcta aplicación de los mecanismos que permiten un verdadero acceso a la educación para la población estudiantil.

En el caso de las madres y padres de familia, existe un claro interés por informarse acerca de la forma en que pueden ser identificadas las necesidades educativas desde el hogar, así como la manera y procedimiento para solicitar las adecuaciones en los centros educativos.

La elaboración de este proyecto, así como la publicación de los documentos informativos, permiten realizar una entrega efectiva de la información tanto a docentes, asesores y directores y directoras de instituciones educativas, como a los y las estudiantes y sus familias.

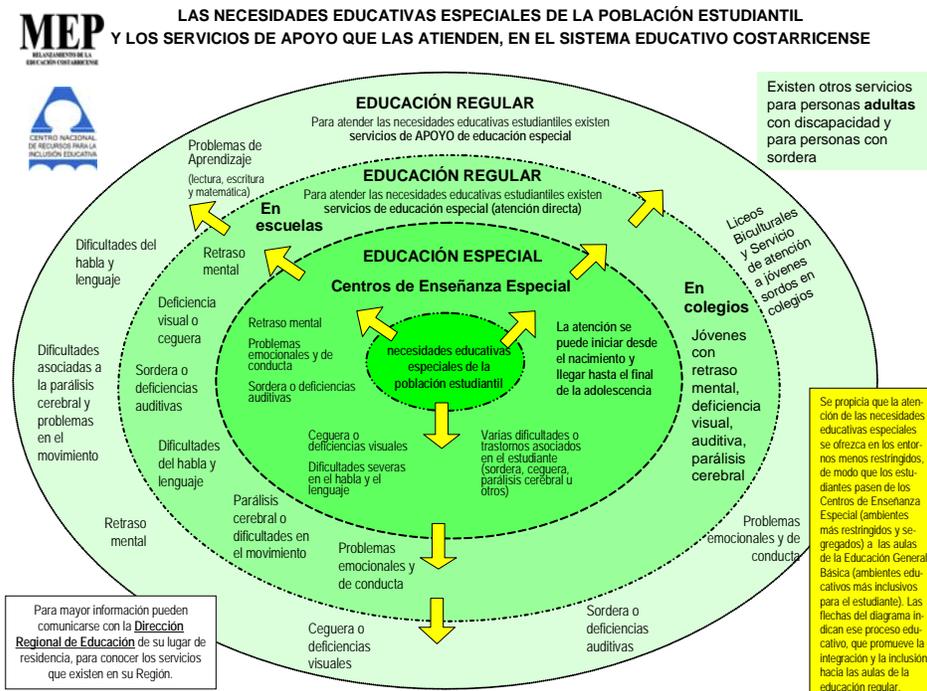
En este sentido, se ha trabajado el tema de necesidades educativas especiales tanto con docentes, como con el personal asesor nacional y regional, en el marco de las capacitaciones relativas a los derechos humanos y la discapacidad. La atención de las necesidades educativas especiales, es un objetivo primordial presente en la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Por ello, las actividades y talleres relativos a los derechos de las

poblaciones vulneradas constituyen un espacio importante para reflejar la situación de los y las estudiantes con necesidades educativas especiales y los mecanismos para que el Estado garantice el acceso a la educación. De ahí la importancia de indicarle al personal del Ministerio de Educación, cuáles son las responsabilidades tanto de los y las docentes, del Comité de Apoyo Educativo, los directores y directoras de los centros educativos, los y las asesoras regionales y nacionales, como de los padres y madres de familia.

De esta forma, se logra concientizar y sensibilizar a funcionarios y funcionarias acerca de sus competencias legales en materia de necesidades educativas especiales de la necesidad de que con sus actuaciones garanticen el derecho a la educación para una población que se encuentra tradicionalmente excluida de los procesos educativos. Además, la capacitación en materia de discapacidad permite a los y las funcionarias reconocer las oportunidades previstas por la ley 7600, con el fin de enfrentar las dificultades provocadas por un entorno en general inaccesible para las personas con discapacidad.

Dentro de las labores que se realizarán como parte de este tema, la Dirección de Promoción deberá dar cuenta a la población de las respuestas a sus inquietudes. Para ello, continuará la coordinación con la Comisión Interinstitucional en procesos de investigación, documentación y programas de divulgación y capacitación.

El esquema siguiente es producto del trabajo mencionado, donde se identifica la oferta del Estado costarricense para atender las necesidades educativas especiales.



En términos generales, se puede identificar que desde lo estructural hasta lo administrativo del tema de educación, se pone en evidencia una ausencia de consistencia, de proyecto de política

de Estado, que convierte a todo el sistema educativo nacional en una caja de resonancia de los vaivenes de política doméstica y partidaria que hacen que la insatisfacción, la inequidad, la injusticia y lo que es peor, el coartar o limitar el derecho a la educación se convierte en una espada sobre el corazón del sistema democrático del Estado Nacional.

El tema de la educación para todos, enfrentará sin duda a los más vulnerados de ese sistema, a los niños, niñas y jóvenes y como tema colateral, a los adultos y adultas mayores que en algún momento fueron excluidos de ese sistema y hoy se abocan a nivelar sus conocimientos y mejorar sus posibilidades. La perspectiva de la experiencia alcanzada ha permitido establecer parámetros y valorar el quehacer cotidiano a lo largo y ancho del país, es dar un contenido más humano y menos jurídico al abordaje de los temas. No se refiere solamente a los aspectos de legalidad en el tema de derechos, de si se cumple o no sus postulados. Va más allá, pues al enfrentarse a lo diario y simple, sostener la vida y todas sus diversas manifestaciones, se agrega un aspecto nuevo a los derechos y deberes. Estos no solo descansan en lo legal y jurídicamente competente, sino en lo social, económico y cultural del entorno en donde se mueven esos derechos y deberes de los y las habitantes de este país.

d. **Subprograma Sector Salud**

i. *Programa de Atención Integral de Salud-Universidad de Costa Rica (PAIS-UCR)*

El Programa de Atención Integral en Salud de la Universidad de Costa Rica, es un programa encargado de desarrollar un modelo de atención integral en salud en el primer nivel para la población de los cantones de Curridabat, Montes de Oca y los distritos de San Ramón, Concepción, San Juan y San Diego del cantón de la Unión (cerca de 170.00 personas). Tiene como base el modelo readecuado de atención vigente en el país desde el inicio de la Reforma Sectorial de Salud y articula las áreas sustantivas del quehacer académico en el contexto de los servicios de salud y de la atención primaria, procurando un mejoramiento continuo del modelo. El derecho a la salud es un derecho fundamental, por tanto la Defensoría de los Habitantes considera no sólo oportuno sino además de extrema importancia abordar el tema de la falta de planificación de los servicios de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social. Es de interés generar un modelo de cooperación entre ambas instituciones, que permita un proceso de doble vía: elevar la condición de responsabilidad de los funcionarios públicos y la calidad del servicio que recibe la sociedad civil.

Motivado por un convenio firmado en mayo 2004 entre la Defensoría de los Habitantes, la Universidad de Costa Rica y el Programa de Atención Integral en Salud, se ejecutó un programa de capacitación, denominado Derechos Humanos y Acceso a los Servicios de Salud, dirigido a los diferentes grupos humanos que prestan servicio en los Equipos básicos de atención integral en salud (EBAIS) que coordina este programa, adscrito a la Vicerectoría de Acción Social de la Universidad. Una vez capacitados las y los funcionarios se dará inicio a la interacción con la representación comunitaria, para evaluar luego de manera conjunta, la efectividad del uso de los espacios de participación ciudadana y desarrollar ejercicios de rendición de cuentas, como procesos de aprendizaje conjuntos. Mediante este convenio se han realizado 20 talleres de capacitación dirigidos al personal, que responden a la ejecución de dos programas de 28 horas cada uno.

A la fecha se han capacitado 60 funcionarios y funcionarias, de los Asistentes técnicos de atención primaria en salud (ATAPS) y el personal de atención al público, este proceso continuará con los otros niveles. Está programado un nuevo proceso para trabajar con líderes y lideresas de las comunidades del área de influencia del Programa. Al igual que en otros programas, la capacitación versa sobre diferentes temáticas, deberes y responsabilidades del Estado y la

administración, legislación e información orientada a contribuir a la construcción de un sistema de atención primario de salud con enfoque de derechos, es decir donde se garantice el respeto a la diversidad y se contemplen las especificidad en la atención de distintos grupos de población, propiciando el mejoramiento en la atención de los servicios, por medio de la apertura de espacios de participación ciudadana tanto en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas, proyectos y acciones desarrolladas. El programa contempla el desarrollo de importantes actividades de sensibilización sobre diversos temas.

ii. Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)

Dentro de los procesos de capacitación dirigidos a funcionarios y funcionarias públicas, se elaboró un programa dirigido a las Jefaturas de esa institución que incluyó temas como: instituciones de control, derechos humanos y poblaciones vulneradas, derechos de las personas que viven con VIH/SIDA, género y violencia, paternidad responsable, violencia doméstica, hostigamiento sexual, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, participación ciudadana y rendición de cuentas.

El esfuerzo realizado por el Departamento de Capacitación del IAFA debe ser reconocido como una iniciativa que busca la mejor formación para los y las funcionarias de la institución; garantizar los espacios de capacitación, permite brindar un servicio público de calidad, respetuoso de los derechos humanos. Durante el proceso, pudo evidenciarse el interés de los y las funcionarias por conocer la legislación vigente en los temas indicados y los mecanismos para ejercer los derechos contemplados en los convenios internacionales y en la normativa nacional.

iii. Derechos Humanos VIH/ SIDA

Se elaboró un módulo de capacitación y material didáctico sobre este tema y se definieron grupos básicos en el proceso de difusión y capacitación, entre ellos se encuentran: inspectores del Ministerio de Trabajo, personal del Ministerio de Educación, Contralorías de Servicio y Organizaciones no gubernamentales, dando énfasis a jóvenes y mujeres. La capacitación se orienta a compartir información sobre la enfermedad, formas de prevención, población afectada, estableciendo el marco jurídico existente para garantizar la defensa de los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA y sus familias en todos los campos, el derecho a una vida digna, a la no discriminación, al empleo, a la salud, a la educación, a la vida comunitaria, dejando claro que el tema trasciende el Sector Salud y por las características de la pandemia, debe ser un tema transversal en la acción de todos los sectores.

Es por ello que se realizan jornadas de capacitación dirigidas a las jefaturas y coordinaciones regionales de todo el territorio nacional de la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo del Ministerio. En el MEP esta acción es coordinada con la Comisión ministerial de VIH/SIDA, reforzando la capacitación adquirida por la comisión, para ampliar su capacidad de trabajo. De igual forma se acuerda que en todos los procesos de capacitación que se realizan en el sector este será un tema prioritario para la comunidad educativa. En este campo se coordina en distintos momentos con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Dirección de Calidad de Vida de la Defensoría de los Habitantes. De estas jornadas de capacitación surgen inquietudes orientadas a identificar las debilidades normativas para enfrentar la discriminación, la dificultad para garantizar que el sector laboral no expulse a las personas que viven con VIH/SIDA en el momento en que más se requiere la pertenencia a la población económicamente activa. Situaciones similares surgen del

trabajo en el sector educación, donde queda clara la existencia de prejuicios, estereotipos, desinformación y carencia de una protocolo para la atención del problema.

La Unidad de Prevención y control del VIH/SIDA/ITS, integrada por instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y la Defensoría de los Habitantes, consideraron que el proceso de capacitación debe continuar hacia los Inspectores de Trabajo con el objetivo de abordar las inquietudes surgidas en el primer proceso, así como retomar otros temas desde una perspectiva de derechos humanos y contemplar su aplicación a nivel nacional. Esta dará inicio en junio del 2005 y abarcará temas de: derechos humanos, Ley General del VIH/SIDA, información socioepidemiológica del trabajador, impacto socioeconómico de las y los trabajadores con VIH/SIDA, cuentas nacionales, gastos y costos relacionados con el tema en Costa Rica, características de las y los trabajadores que viven con VIH/SIDA en el contexto internacional.

Destaca también, la capacitación a facilitadores y facilitadoras integrantes de organizaciones que trabajan en este campo. Esta coordinación ha permitido además de la retroalimentación, la necesaria evaluación de contenidos y métodos del módulo didáctico de VIH/SIDA. La relación ha permitido la transferencia de conocimiento en doble vía, además de un acercamiento a diferentes grupos riesgo.

e. *Participación en el nivel nacional y local*

i. *Asociaciones de Desarrollo – Gobiernos Locales*

La Defensoría y el Proyecto de Desarrollo Local (PRODELO), en el marco de la coordinación establecida, firmaron un Convenio de Cooperación en marzo del año 2004 que delineó el trabajo conjunto tanto con Asociaciones de Desarrollo como con Municipalidades en varias comunidades del país.

En el caso de las Asociaciones de Desarrollo, instancias regidas según la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad N° 3859, se han identificado como organizaciones importantes en las que participa la sociedad civil organizada, pero con pérdida de beligerancia y cada vez menor impacto de sus acciones. Se han acompañado algunos procesos regionales en los que se ha evidenciado mucha voluntad e interés por parte de representantes comunales, pero poco apoyo gubernamental a sus iniciativas, debilidad que se traduce en poca incidencia a nivel de políticas públicas. La Defensoría reafirma la vigencia y legitimidad de las Asociaciones como motor fundamental para el desarrollo con equidad y reitera su confianza en los hombres y las mujeres que integran y dirigen estas organizaciones. Considera que deben ser sustancialmente fortalecidas por lo que les ofrece capacitación, información y acompañamiento en sus esfuerzos para impulsar el desarrollo de sus comunidades.

En el trabajo con Municipalidades se buscó contribuir al fortalecimiento de la gestión municipal, así como fomentar la creación y consolidación de las Contralorías de Servicios en los gobiernos locales. La Defensoría acentúa el compromiso con las Contralorías de Servicio como instrumento para el mejoramiento de la prestación de los servicios y una efectiva herramienta para el ejercicio de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia.

En el trabajo conjunto con el Proyecto de Desarrollo Local quedó explícita la coincidencia de principios, que buscan orientar a las comunidades en procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas: *“La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y beneficiario del derecho al desarrollo”*. (Art. 2, *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Organización de las Naciones Unidas, 1986*). La Defensoría de los Habitantes y el

Proyecto de Desarrollo Local consideran que este proceso, en el que las y los habitantes se unen para enfrentar y resolver problemas comunes, es un medio fundamental para alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos, así como mejores niveles de desarrollo y el fortalecimiento de la democracia.

La construcción de un marco teórico en el que se homologuen criterios llevó a ambas instancias a organizar un proceso de evaluación de acciones desarrolladas hasta este momento, definir nuevas líneas de trabajo y compartir las concepciones que se manejan respecto al tema de participación ciudadana, así como experiencias en la búsqueda de un abordaje integral en las acciones conjuntas. En este proceso se involucraron municipalidades, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, la Contraloría General de la República, el Proyecto de Desarrollo Local y la Defensoría de los Habitantes.

Es por esto que en el trabajo desarrollado en comunidades fronterizas y otras áreas urbano marginales del Gran Área Metropolitana se ha buscado como objetivo principal incentivar el trabajo conjunto por parte de las diferentes Asociaciones de Desarrollo para determinar los niveles de participación ciudadana en los diferentes sectores del Estado como un mecanismo viable en el ejercicio de la democracia, así como conformar un grupo de trabajo que participe en un proceso conjunto de retroalimentación y diagnóstico del estado de la situación de la participación ciudadana. Tanto en la Región Atlántica como en la Región Chorotega se están desarrollando programas de capacitación dirigidos a Asociaciones de Desarrollo, ya que se ha identificado una clara necesidad de información relacionada con distintos temas, requeridos para el quehacer y desarrollo participativo en la comunidad y en los espacios cedidos a las asociaciones por parte del Estado. Se busca un empoderamiento real de sus funciones, dentro de la estructura social e institucional, orientando procesos de rendición de cuentas desde la sociedad civil.

El programa de trabajo incluye el abordaje introductorio acerca de la estructura del Estado costarricense con respecto a los mecanismos formales de participación ciudadana y sus respectivas instancias, seguido por un análisis participativo de los derechos humanos y las políticas públicas, para culminar con un diagnóstico de los niveles de participación por sectores en diferentes regiones. Otro proceso iniciado es el acompañamiento a la iniciativa de la Municipalidad de Alajuela quien lleva a cabo la construcción de un modelo de auditoría ciudadana. Esta acción de la Municipalidad será reforzada por las acciones en capacitación desde la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes, plan que ya fue presentado a las Asociaciones de Desarrollo en Asamblea General. De la misma manera ya se avanzaron en las primeras coordinaciones para llevar el curso a la Zona Sur, en donde se participó en el Congreso Regional y se presentó la oferta institucional.

Finalmente, ante la petición de PRODELO, se acompañó en la planificación y ejecución del Encuentro Regional de Capacitación en Desechos Sólidos y Líquidos, que involucró representantes municipales de varios cantones de Costa Rica, así como de Nicaragua, Honduras y Panamá. El Defensor de los Habitantes participó en la actividad con el planteamiento de la posición de la Defensoría respecto al manejo de los desechos sólidos y del recurso hídrico, su incidencia en la salud de la población y en el medio ambiente, así como el rol que al respecto juegan los gobiernos locales. Adicionalmente se compartieron diferentes experiencias en el manejo integral de desechos, y se enfatizó en el esfuerzo especial de coordinación permanente entre las diferentes instancias que trabajan en esta temática, así como de la integración del componente de participación ciudadana como un medio fundamental para que las instituciones, en conjunto con la sociedad civil, enfrenten y resuelvan problemas comunes.

Partiendo del hecho de que se requiere de un esfuerzo conjunto, se señaló que el Estado debe procurar las óptimas condiciones del ambiente y evitar acciones que generen contaminación, por lo que las instituciones deben velar porque se cumplan las disposiciones técnicas y de protección para que no se contaminen las fuentes de agua y, en general, el medio ambiente. Para ello el Gobierno debe utilizar los instrumentos indispensables para hacerlo posible y concentrar sus esfuerzos en las localidades más vulnerables, las cuales deben activar mecanismos de participación para que, en conjunto, se construyan mejores comunidades, no sólo limpias y en equilibrio con el ambiente, sino que involucradas en su sostenibilidad.

ii. Turismo accesible en la Región Norte

La alianza realizada con ECO-TEC, proyecto ejecutado con el Instituto Tecnológico de Costa Rica en su sede regional de San Carlos, cuyo objetivo es desarrollar acciones que favorezcan la consolidación de un corredor turístico en la zona norte, orientado hacia el crecimiento económico, con generación de empleo, sustentado en el turismo científico y en equilibrio con la naturaleza, ha permitido a la Defensoría incorporar en esta interesante iniciativa el concepto de turismo accesible generando un acercamiento con distintos grupos poblacionales; comunidades educativas, funcionarios y funcionarias públicas de instituciones del área de salud y gobiernos locales, así como Asociaciones de Desarrollo, guías, empresarias y empresarios turísticos. La premisa de partida del turismo científico y accesible es que en el marco de los derechos humanos está implícito el crecimiento económico.

De acuerdo con la experiencia llevada a cabo por la Defensoría de los Habitantes y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ECO-TEC) en el tema de los Derechos de las personas con discapacidad al disfrute del medio ambiente, exige la capacitación de las personas, de las empresas, de las instituciones; con los elementos básicos de derechos humanos y las leyes aptas para tal aprendizaje. El recurso de la búsqueda de modelos turísticos óptimos para distintos grupos sociales y de distintos lugares, pone en juego la creatividad, la participación, la divulgación de conocimientos. Esto contando con su apoyo y sabiendo que en la zona norte el turismo con criterios de naturaleza puede perfectamente representar una combinación de los cuatro idearios de la sociedad humana sobre el tema, es decir: la búsqueda de la felicidad, la necesidad de evasión del trajín cotidiano, el descubrimiento de otros entornos y con ello la posibilidad de conocimiento de otras personas, culturas, hábitos y costumbres que se unen con el cuarto imaginario, el regreso a la naturaleza, hacen de las acciones ya sean éstas laborales, administrativas o culturales, espacios oportunos para el ejercicio diario y cotidiano de los derechos humanos a los cuales todas las personas tienen que tener acceso por conocimiento y por práctica.

Insertar temas como la ley como la N° 7600 y hablar específicamente del derecho a la distracción y el ocio saludable, a la recreación de las personas con discapacidad, es una articulación básica en esta región, de manera que tanto los aspectos de necesidades de desarrollo económico, cultural y social puedan combinarse con las propuestas de turismo accesible, desarrollando nuevas formas de empleo, la posibilidad de aplicación de la nueva normativa en los servicios públicos y participación de los entes vivos y activos de la sociedad local, generan esta actividad y crean enormes expectativas. Por esta razón se ha considerado importante apoyar esta iniciativa de desarrollo local.

iii. Concurso Aportes para el Mejoramiento de la Calidad de Vida

La Defensoría asumió la importante labor de coordinar la búsqueda y reconocimiento de aquellas personas y organizaciones que dedican su trabajo y esfuerzo para lograr mejores condiciones de vida a nivel local y nacional. Para ello, desde 1995 ha participado en el otorgamiento del Premio “Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida” cuyos objetivos se identifican plenamente con el mandato y responsabilidades institucionales. En este sentido, el trabajo en favor de la calidad de vida constituye una labor primordial y consecuente con la defensa y promoción de los derechos humanos en la lucha por una sociedad democrática y participativa.

La calidad ambiental, el desarrollo sostenible, el equilibrio ecológico, la producción en armonía con la naturaleza constituyen conceptos que usualmente se relacionan con la concepción de “Calidad de Vida”. Sin embargo, ámbitos tales como la promoción de la equidad social, la igualdad de oportunidades para todas las poblaciones, la igualdad entre géneros y el respeto de los derechos de las poblaciones vulnerables, son igualmente, componentes medulares. Considerado un concepto dinámico, el mejoramiento de la Calidad de Vida se refleja en las acciones de múltiples actores sociales cuyos esfuerzos son rara vez reconocidos. El concurso presenta una importante oportunidad para que tanto la Defensoría de los Habitantes como las Universidades Estatales y el Consejo Nacional de Rectores, rindan un homenaje nacional a personas y entidades que laboran en los ámbitos antes descritos, en pro de la Calidad de Vida.

Cada año, un o una representante de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, de la Escuela de Ingeniería Industrial, de la Universidad Estatal a Distancia, del Instituto Tecnológico, de la Universidad Nacional, del Consejo Nacional de Rectores y de la Defensoría de los Habitantes, conforman el Comité Organizador. Al igual que el año anterior, correspondió a la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría, la coordinación de las actividades relativas al Premio con el apoyo de un equipo de estudiantes de Trabajo Comunal Universitario de la Universidad de Costa Rica.

Durante la etapa de convocatoria y divulgación de la edición del 2004, la Defensoría organizó una “Caminata por la Calidad de Vida”, la cual se realizó el día 30 de mayo, aprovechando los “Domingos sin Humo” de la Municipalidad de San José. En esa actividad participaron las y los señores rectores de las Universidades Estatales quienes encabezaron una caminata por el Paseo Colón junto con las personas y organizaciones ganadoras del premio, participantes anteriores, grupos organizados y otras personas que se unieron a la celebración.

Durante esta etapa, se invitó a participar a más de 400 personas y organizaciones del ámbito local y nacional. Se recibieron 30 candidaturas que incluyeron la destacada participación de diversas organizaciones, entidades públicas y personas físicas que reflejan su entrega e interés por la calidad de vida en su accionar cotidiano. Para la décimo segunda premiación del concurso, se realizó un homenaje al Dr. Guido Miranda con el fin de efectuar un reconocimiento especial a su entrega y dedicación a favor del mejoramiento de la calidad de vida de los y las habitantes de Costa Rica. En este sentido, el equipo de Audiovisuales de la Universidad Estatal a Distancia realizó una producción que reflejó la trayectoria del Dr. Miranda.

Premios 2004

Categoría Persona Física: *Señor Jorge Luis Acevedo*

Por su amplia trayectoria como músico y su aporte en la investigación y rescate de la música tradicional. De igual forma se reconoce su labor como fundador de la Escuela Municipal de Artes integradas de Santa Ana así como la promoción de la música guanacasteca, afrocaribeña y las artes musicales indígenas en el país.

Categoría Organización de la Sociedad Civil: *Asociación Guías Scout*

Por su relevante labor en la formación integral de niños, niñas y jóvenes hacia una visión solidaria, justa y equitativa. Además, se reconoce su destacada contribución a la sociedad costarricense en beneficio de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Categoría de Entidad Pública: (Premio Compartido)

UNA. Proyecto Recreación y Deporte: Actividades físicas para niños(as) y jóvenes con discapacidad:

Constituye un proyecto único capaz de mejorar por medio de actividades físicas y opciones recreativas la calidad de vida de las personas con discapacidad. Promueve el derecho a la recreación de todas las personas e integra a los nuevos profesionales en una visión inclusiva y equitativa, para un grupo que ha sido históricamente vulnerado por la sociedad.

Centro de Investigación de Estudios de la Mujer (UCR - CIEM):

Por su relevante aporte en la investigación, reconocimiento y fortalecimiento de la equidad e igualdad entre géneros. Asimismo, por su labor en el campo de la lucha contra el hostigamiento, la búsqueda de compromisos con las autoridades universitarias enfocadas en la eliminación de todas las formas de discriminación y exclusión en distintos campos. Además se resalta su labor en la formación de funcionarios/as y estudiantes para el reconocimiento y denuncia de formas que atentan contra los derechos humanos y la equidad entre los géneros.

Con el fin de evaluar los resultados de los procesos anteriores y conocer la situación actual de las personas y organizaciones premiadas en años anteriores, el 1 de marzo de 2005 la Defensoría de los Habitantes realizó un evento de seguimiento con el apoyo y participación de los y las estudiantes del equipo de Trabajo Comunal Universitario de la Universidad de Costa Rica. Durante esta actividad, que contó con la presencia de las personas ganadoras y de los y las representantes de las entidades públicas y organizaciones premiadas en años anteriores, se expusieron los resultados de una investigación realizada por el equipo de estudiantes y se conocieron las opiniones de los y las participantes respecto al concurso. De esta forma, ganadores y ganadoras señalaron los beneficios obtenidos a partir de la premiación y su compromiso por continuar realizando sus labores a favor del mejoramiento de la Calidad de Vida. La información expuesta durante dicha actividad, constituye un insumo imprescindible para las siguientes ediciones del concurso. Por estos motivos, el Comité Organizador deberá analizar los resultados y poner en práctica las sugerencias recibidas durante la edición 2005.

f. *Procesos de coordinación binacional*

i. *Acompañamiento al pueblo Ngobe asentado entre Costa Rica y Panamá. Propuesta de acciones interfronterizas*

La Defensoría con el auspicio del Gobierno de Finlandia, en el trabajo realizado en la Región Sur, inició las relaciones de coordinación con el Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en el Área de Conservación de Osa (PROOSA). Luego de la firma de un convenio se inició un proceso de capacitación dirigido a una representación de la población indígena de los cinco territorios Ngobes. Se ejecutó un programa de capacitación de 8 talleres sobre la temática de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y la accesibilidad a los servicios institucionales. Con estos antecedentes, se planteó una coordinación de trabajo con la

Defensoría del Pueblo de Panamá, a través de la cual se realizan dos encuentros binacionales en los cuales se definió la problemática de salud, educación y migración como prioritarias a partir del diagnóstico hecho por los representantes de los pueblos indígenas. Se realizará un tercer evento para el cual se han convocado las instituciones respectivas y representantes del pueblo Ngobe de ambos países.

Es indispensable reconocer que Costa Rica se encuentra dentro de una globalidad mundial que afecta la economía, cultura y actividades sociales, lo que implica la necesidad de establecer relaciones con instituciones homólogas según el tema, para coordinar acciones que potencien el cumplimiento de los derechos humanos. La Región Centroamericana en este marco posee profundas relaciones históricas que compromete a los países a compartir experiencias y resultados para la defensa y promoción de los derechos humanos y fundamentales, especialmente en zonas fronterizas.

En este caso, se ha coordinado con la Defensoría del Pueblo de Panamá y la Procuraduría de Derechos de Nicaragua, para idear un Plan de trabajo conjunto que beneficie a poblaciones que viven y solventan sus necesidades en las zonas fronterizas; afortunadamente se ha contado con el compromiso y apoyo de ambas instancias. Debido a prácticas discriminatorias y de exclusión es que se ha desplazado y desvinculado a algunos grupos por condiciones étnicas, de edad, de estrato social, de género, entre otros, limitando sus posibilidades de hacer uso de los derechos que les son propios y como consecuencia, su inserción social está asociada muchas veces a condiciones de pobreza. Esta realidad obliga a dirigir esfuerzos especiales y formular proyectos específicos para dar énfasis a estos grupos humanos a los que no se les facilita los beneficios del desarrollo. Sobre este particular se ha desarrollado en la Zona Sur del país este proceso de capacitación con las poblaciones indígenas Ngobes partiendo de la realidad de que es un grupo cultural que trasciende los límites de las fronteras políticas de dos países.

La importancia de trabajar conjuntamente por medio de un proyecto binacional interfronterizo permite unir esfuerzos para visualizar los problemas que le son comunes a ambos países y así potenciar las herramientas jurídicas e institucionales con que cuentan cada uno en la búsqueda de soluciones a las necesidades de las personas. De esta manera, se hace urgente trabajar aspectos que tienen que ver con el desarrollo del pueblo Ngobe no sólo porque se encuentran en situación de pobreza, sino porque requieren información de los mecanismos y espacios de participación formales que les permitirían exigir una atención oportuna y el cumplimiento de sus derechos. El apoyo debe fortalecer la capacidad organizativa del pueblo Ngobe para propiciar el derecho a consulta y la participación democrática sin exclusiones y con transparencia, mejorando sus competencias negociadoras y reivindicativas. Este esfuerzo ha sido posible gracias al apoyo de la Defensoría del Pueblo de Panamá, aprovechando para ello su capacidad, credibilidad y recurso humano especializado que permitió definir cuales serían las instancias gubernamentales y no gubernamentales que debían estar presentes en este proyecto, así como por el apoyo brindado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

ii. Coordinación con la Procuraduría para la defensa de los derechos Humanos de Nicaragua

En la Región Norte del país, las marcadas controversias existentes entre pobladores de Costa Rica y Nicaragua, con conflictos históricos que arrastran rencillas igualmente inmemoriales, impiden la construcción de mejores condiciones de vida en la convivencia transfronteriza. Esta realidad ha teñido de xenofobia la cotidianeidad de estos pueblos y se convierte en barrera actitudinal para el encuentro de soluciones de una región, que cuenta en ambos lados de la frontera con los índices de pobreza más significativos en cada país. La población joven surge como una esperanza en la construcción de fronteras más hermanas. Es por ello, que la

Defensoría, ha realizado varias actividades dirigidas particularmente a funcionarios y funcionarias públicas, población migrante y grupos de jóvenes, para cuya ejecución se han coordinado acciones con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua. En el proceso de elaboración de una agenda conjunta, se han definido propuestas básicas de discusión e intervención que son coordinadas por las respectivas Direcciones de Promoción de las dos instituciones.

El trabajo conjunto para el abordaje de problemáticas propias de las realidades fronterizas, permite la articulación de esfuerzos de instituciones estatales que están llamadas a brindar respuestas a la población frente a demandas concretas, relacionadas a la salud, acceso al trabajo y condiciones en que se dan los procesos migratorios entre otros.

En este contexto se realizaron dos Actividades Binacionales, donde se propició el encuentro de jóvenes habitantes de zonas fronterizas:

- El primero se realizó en noviembre del 2003 en Upala, con una participación de 39 jóvenes de las comunidades de Upala, Los Chiles, Guatuso, Caño Negro, Bijagua y Las Delicias de Costa Rica y Papaturo, Jomuzá, Patastre, Buena Vista, Yolillal, Santa Elena y San Carlos de Nicaragua.
- El segundo en mayo del 2004 en La Cruz, al cual asistieron 30 jóvenes de las comunidades de La Cruz, Liberia, Santa Cecilia y La Garita en Costa Rica y de Cárdenas de Nicaragua.

Además de desarrollar temáticas concretas relacionadas con la cotidianidad fronteriza y los Derechos Humanos, la experiencia permitió compartir espacios de intercambio y hermandad entre vecinos, así como el análisis acerca de problemáticas comunes en materia migratoria y de documentación; temáticas relacionadas con el tráfico y la trata de personas, la explotación sexual comercial, con el fin de que ellos y ellas en su comunidad, se convirtieran en vigilantes de los derechos.

Siguiendo esta línea de trabajo y con el fin de contribuir con los espacios de capacitación para los y las jóvenes de estas zonas, se programó un tercer encuentro que se realizó los días 1, 2 y 3 de abril de 2005 en San Carlos de Nicaragua. En este caso se desarrolló una actividad simultánea a la convivencia juvenil en la que se convocó a las municipalidades de Upala, Guatuso y Los Chiles de Costa Rica, así como de El Castillo y San Carlos de Nicaragua, e instituciones relacionadas al tema de juventud de ambos países. Dicha convocatoria hecha desde las Oficinas de Ombudsman buscó la definición de una agenda conjunta de apoyo a las acciones locales, así como un diálogo de los y las jóvenes con sus instituciones.

Asistieron funcionarios y funcionarias de la Defensoría de los Habitantes, así como de la Procuraduría de Derechos Humanos de Nicaragua; acompañaron el evento representantes de oficinas regionales de algunas instituciones de ambos países como de Migración y Extranjería, Consejo Nacional de la persona Joven e Instituto Tecnológico de Costa Rica, Consulado de Nicaragua en Los Chiles, oficiales del Fondo de Población de las Naciones Unidas, del Ministerio de la Familia, Ejército Nacional y representantes de los Sistemas Locales de Atención Integral en Salud de Nicaragua. Cabe destacar la participación de representantes de las cinco municipalidades vecinas, así como del Viceministro de la Juventud y del Coordinador de la Secretaría de la Juventud de Nicaragua.

En el intercambio se hizo manifiesta la necesidad de dar seguimiento a los Convenios Binacionales firmados entre Nicaragua y Costa Rica, referentes al desarrollo fronterizo, así como en los temas de salud y trabajo específicamente:

- *Programa de Desarrollo Fronterizo Nicaragua – Costa Rica*, firmado en febrero del 2005 por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ministerio de Planificación e Institutos de Fomento Municipal.
- *Convenio de Colaboración entre los Ministerios de Salud de la República de Nicaragua y la República de Costa Rica para el Fortalecimiento de las Acciones de Salud en el Cordón Fronterizo*, firmado en junio del 2004 por los Ministros de Salud.
- *Acuerdo sobre la Puesta en Marcha de una Política Laboral Migratoria Binacional entre Costa Rica y Nicaragua* firmado en enero del 2005 por los Ministros de Trabajo .

Al respecto se señaló la necesidad de verificar su nivel de planificación y cumplimiento, sobre todo porque en estas iniciativas, aún y cuando busca beneficiar comunidades fronterizas, no se toman en cuenta a las autoridades locales para su elaboración ni ejecución, lo cual descuida los intereses reales de dichas comunidades. El intercambio entre jóvenes e instituciones arrojó además la necesidad de profundizar en algunos temas impostergables en el trabajo de zonas fronterizas como lo son los serios problemas económicos tanto en la población de la región, como en el presupuesto que manejan las oficinas institucionales que operan a nivel regional, lo cual sin duda vulnera aún más a la población. La falta de cobertura educativa y los bajos niveles de educación encuentran un enlace con preocupantes índices de desempleo, los cuales son identificados por jóvenes e instituciones como los problemas más urgentes. Igualmente el crecimiento de casos de VIH-SIDA así como una preocupante desinformación por parte de la población en general, es otro tema impostergable en el trabajo fronterizo.

Respecto al tema de las migraciones se analizó en especial la situación de las personas desplazadas, que entran a un país en condiciones de vulnerabilidad, especialmente por no estar documentados, sus calidades educativas, sus distintas prácticas culturales, pero principalmente porque entran a formar parte de un sistema nacional que ya posee sus propias exclusiones. El caso concreto de niñas y niños nacidos en Costa Rica, de padres nicaragüenses, que no aparecen inscritos y son expulsados del país, preocupa en demasía a la sociedad civil y autoridades que trabajan en la región.

Cabe destacar, como antecedente importante, que desde las primeras iniciativas a nivel fronterizo se han identificado políticas institucionales de desarrollo, así como prioridades asumidas en torno a la juventud por parte de las Municipalidades de Upala, Los Chiles, Guatuso y San Carlos de Nicaragua. Esto se hizo manifiesto en la exposición de iniciativas locales de desarrollo orientadas a educación y empleo de la juventud fronteriza compartidas en la plenaria, lo cual fue reforzado con el compromiso de las instituciones que ven el tema de juventud, al enfatizar en la necesidad de que los y las jóvenes se involucren activamente en las Comisiones en donde se toman decisiones respecto las políticas públicas en ambos países.

Se avanzó en el fortalecimiento y desarrollo del vínculo de solidaridad y acercamiento en la solución de los problemas de las zonas fronterizas entre los involucrados, sociedad civil, municipalidades, instituciones del Poder Ejecutivo, autónomas, organizaciones no gubernamentales y oficinas de Ombudsman. Además se logró reconocer por parte de los y las asistentes, la importancia de la participación ciudadana, activa y solidaria en las comunidades fronterizas como una herramienta para la construcción de comunidades más conscientes y propositivas. La experiencia muestra de manera clara, que en las zonas fronterizas se requieren procesos de convivencia y de sensibilización en procura de una vecindad pacífica, que busque la solución de conflictos a través de la identificación de las verdaderas causas que inhiben el mejoramiento de su calidad de vida.

Se proyecta dar seguimiento a estas iniciativas fronterizas por medio de actividades que desarrollen específicamente temas trascendentales en el desarrollo de estas comunidades, identificados en esta serie de encuentros: ya se programan actividades en conjunto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en el tema Salud reproductiva y VIH/SIDA, así como en alternativas laborales desde el turismo, educación para el Turismo y turismo accesible, en coordinación con el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Dentro del componente de fortalecimiento de las Oficinas de Ombudsman, tanto la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de Costa Rica, como su oficina homóloga en la Procuraduría de Nicaragua, serán parte integrante de todo el proceso de planeamiento y ejecución.

Gracias al auspicio del Gobierno de Finlandia, la Defensoría con el concurso de las otras oficinas de derechos humanos de los países vecinos, ha tenido la oportunidad de desarrollar este tipo de experiencias, que se considera de gran valor, pues posibilita la incursión conjunta de las oficinas de derechos humanos en la búsqueda de mejores condiciones de vida de la población fronteriza en estado de pobreza. En este acompañamiento se facilita la comunicación entre los y las habitantes y las instituciones públicas, entre las instituciones de países vecinos y no menos importante, entre los pueblos. Además resulta trascendental continuar en el camino ya trazado de darle vida a conceptos que para muchos son solamente académicos tales como, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de la función pública pero se debe demostrar que su ejercicio es garantía de que se puede avanzar en la construcción de espacios democráticos. Por otra parte, en momentos donde los países firman acuerdos de cooperación en la búsqueda del desarrollo de las franjas fronterizas, históricamente abandonadas, la incorporación de la sociedad civil se hace indispensable y la presencia de las oficinas de derechos humanos, nivela las condiciones de desigualdad a las que se enfrenta la población frente la acción del Estado. Además queda claro una vez más que si bien es cierto algunas acciones son de competencia local, otras de manera indiscutible pasan por la necesaria coordinación entre las instituciones del Estado de ambos países.

4. Proyecto: Promoción, Divulgación y Regionalización en Derechos Humanos (segunda fase)

Como bien se desprende de los resultados del trabajo realizado por esta Dirección, el proyecto "Promoción, Divulgación y Regionalización de Derechos Humanos", auspiciado por el Gobierno de Finlandia, ha sido determinante en los resultados alcanzados durante este periodo. Por esta razón es imperativo mencionar la importancia de este proyecto en las acciones desarrolladas en el campo de la información, difusión, divulgación, promoción, capacitación y educación de derechos, desde hace varios años. La experiencia acumulada durante estos años en esta materia, tanto el campo didáctico, metodológico, editorial, en investigación y organizativo, en gran parte se debe a la cooperación técnica brindada por el Gobierno de Finlandia. El presupuesto institucional es limitado de tal forma que esta colaboración ha sido determinante para la institución durante estos años. La Defensoría viene desarrollando una estrategia de sostenibilidad de las acciones, para garantizar la continuidad de los logros alcanzados una vez concluido el proyecto. Esta iniciativa ha sido posible cumplirla gran parte, la institución cuenta ya se mencionó con una unidad administrativa encargada de manera específica de asumir esta responsabilidad dada por Ley a la Defensoría.

La operación de la segunda fase del proyecto dio inicio en enero del 2003 y concluirá en noviembre del presente año. El monto total del proyecto fue de 357.000 dólares, con esos recursos ha sido posible la contratación de parte del equipo técnico profesional, la elaboración y producción de material didáctico y educativo. El proyecto ha cubierto los gastos de las actividades binacionales, tanto la parte logística como técnica.

Los ejes prioritarios de acción en el campo de la educación y salud son cubiertos también fundamentalmente con los recursos de la cooperación finlandesa.

B. ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE LAS ÁREAS DE DEFENSA

1. DIRECCIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA MUJER

Durante este período, la Defensoría de la Mujer contó con la colaboración del Trabajo Comunal Universitario Interdisciplinario sobre Género de la Universidad de Costa Rica, en el cual alumnos/as de diferentes carreras realizan sus trabajos participando en diferentes proyectos que en la actualidad forman parte de la agenda de la Defensoría. La colaboración de los alumnos/as de la Universidad de Costa Rica se ha visibilizado en temas como los reglamentos sobre hostigamiento sexual, el derecho a la información de las mujeres privadas de libertad y la salud mental de las mujeres. En la actualidad se encuentran trabajando temas como la situación de la mujer migrante y la publicidad como forma de violencia hacia la mujer. El convenio suscrito entre el Trabajo Comunal Universitario de la Facultad de Derecho y la Defensoría de los Habitantes, es de una enorme utilidad para ambas instituciones, pero sobre todo, para la población femenina de nuestro país. Es por ello que se agradece tan significativa colaboración y se espera poder contar con la misma en años venideros.

a. Principales actividades

PROGRAMA DE ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE DERECHOS DE LAS MUJERES MAYO 2004 A ABRIL 2005

MES	ACTIVIDAD	LUGAR
MAYO	Participación en la X Conferencia del Hemisferio Occidental de la Asociación Mundial de Guías y Scouts	Asociación Guías y Scouts de Costa Rica
JUNIO	Exposición: Festival para la Paz " <i>Construyamos Juntas La Paz</i> ", organizado por la Red Regional sobre la Construcción de una Cultura de Paz, Región Huetar Norte.	
JULIO	- Hogar de la Esperanza	Charla sobre Derechos de las Mujeres viviendo con VIH-SIDA.
AGOSTO	- Capacitación Hostigamiento Sexual - Políticas Pública Municipales- mujeres indígenas y afro-caribeñas (DHR-	Aeropuerto J. Santamaría - Base2 Municipalidad de Talamanca

	INAMU)	
SETIEMBRE	<ul style="list-style-type: none"> - 30 Aniversario y Feria de Salud. - Taller de seguimiento a políticas públicas para mujeres y hombres 	Clínica Marcial Fallas
OCTUBRE	<ul style="list-style-type: none"> - Mesa de diálogo-Red de Mujeres del Caribe Costarricense. - Charla Hostigamiento Sexual 	<p>Instituto Interamericano de Derechos Humanos</p> <p>Ministerio Seguridad Pública - Puntarenas.</p>
NOVIEMBRE	<ul style="list-style-type: none"> - "Consejerías" en materia de Derechos Sexuales y Reproductivos (Ministerio de Salud) - Proyecto ILANUD: "<i>Tema Derechos Humanos de la Mujer</i>" 	<p>Hotel Radisson Zurquí</p> <p>ILANUD /Hotel Bouganvillea)</p>
DICIEMBRE	<ul style="list-style-type: none"> -Propuesta de Reconocimiento de los Derechos Sexuales y Reproductivos (INAMU) - Derechos Sexuales y Reproductivos (Ministerio de Salud/INAMU) - Diversidad Sexual y Género (ANEP) - Participación Ciudadanía e Inclusión Social en la Gestión Administrativa (PNUD-FORO SOCIAL) - Derechos de las Mujeres: Seguimiento a la Conferencia de El Cairo y Beijing (INAMU) 	<p>Tribunal Supremo de Elecciones</p> <p>Hotel Balmoral</p> <p>Hotel Balmoral</p> <p>Hotel Irazú</p> <p>Club Unión</p>
ENERO	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto Epidemiológico Guanacaste - Guías Sexuales y Reproductivas - Taller Proyecto de Parámetros de Justicia y Equidad en materia de Salud 	<p>Ministerio de Salud</p> <p>Ministerio de Salud</p> <p>Ministerio de Salud</p>
FEBRERO	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación Sobre Hostigamiento Sexual Hospital San Francisco de Asís - Proyecto de fortalecimiento y aplicación de las políticas públicas para la igualdad de hombres y mujeres. 	<p>Hospital San Francisco de Asís</p> <p>Hotel Barceló Palma Real</p>

	- "Proceso de Empoderamiento y Participación Ciudadana de las Mujeres.	Hotel Bouganvillea
MARZO	- Capacitación Sobre Acoso Laboral	UNDECA

b. Reuniones

ACTIVIDAD	LUGAR
Reunión con la Gerenta Médica de la CCSS para discutir sobre el Laboratorio de Pruebas de Paternidad	CCSS
2 Reuniones con la Ministra de la Condición de la Mujer para coordinar y planificar trabajo conjunto	INAMU
Reunión con la Magistrada Zarela Villanueva y con la Jueza Del Tribunal de Familia sobre Pensiones Alimentarias	PODER JUDICIAL
Reunión con la Viceministra de Salud para coordinar trabajos en Materia de deporte y sobre la situación de las mujeres árbitras	MINISTERIO DE SALUD
4 Reuniones sobre el Proyecto Epidemiológico Guanacaste: a) Con el Dr. Páez Montalbán; b) Con el Dr. Rolando Herrero, funcionarias del INCIENSA y mujeres interesadas en la temática; c) Conversación con una mujer que forma parte de la investigación; d) Reunión con Dr. Páez, Dr. Collado, Dr. Arce y Dra. Alvarado del Hospital Calderón Guardia	

c. Participación en Comisiones institucionales

- Comisión de Alto Nivel sobre Violencia contra las Mujeres (INAMU)
- Comisión de Paternidad Responsable (Defensoría de la Mujer)
- Comisión de Pensiones Alimentarias (Defensoría de la Mujer)
- Comisión de Privadas y Privados de Libertad (Ministerio de Justicia)
- Comisión Mesa Tripartita sobre Salud Sexual y Reproductiva.

d. Participación en Comisiones de la Asamblea Legislativa

- Comisión Ley sobre Trabajo Doméstico Infantil
- Proyecto de Constitución de Comisiones Tácticas de Incidencia en Proyectos de Ley a instancia del INAMU
- Comisión de Asuntos Jurídicos sobre la Ley de Penalización
- Comisión de Asuntos Sociales sobre el Proyecto de Ley de Pensiones Alimentarias.

e. Red de Defensorías de las Mujeres

- Seminario Internacional "*Los Derechos de las Mujeres en América Latina. Retos y Perspectivas*", organizado por CECADE (Universidad de Alcalá de Henares, España), AECl, FIO, Comunidad Europea y Embajada de España. Realizado en Cartagena, Colombia.

2. DIRECCIÓN DE CALIDAD DE VIDA

a. Participación en Comisiones

i. *Comisión de Patrimonio Histórico y Arquitectónico*

Mediante la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica, No. 7555, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 199 del 20 de octubre de 1995, artículo 5, se creó la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico-Arquitectónico, la cual asesorará al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes en el deber de conservar el patrimonio del país.

Dicha comisión está integrada por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes que la presidirá, el funcionario de más alto rango del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, un representante del Colegio de Arquitectos, el presidente de la Academia de Geografía e Historia, el presidente de la Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), un representante de la Procuraduría General de la República y un representante de la Defensoría de los Habitantes, el cual tiene voz pero no voto. Señala esta normativa: "La obligación de los dos últimos será velar por los intereses de los particulares afectados por la aplicación de la presente ley..."

La Defensoría ha venido participando en esta Comisión desde su creación y ha aportado sus conocimientos para una mejor protección del patrimonio histórico y arquitectónico en el país, como las observaciones en torno al borrador del reglamento a la Ley número 7555.

ii. *Comisión de Emisiones*

La Defensoría continuó su participación en la Comisión Interinstitucional abocada desde 1997, a la elaboración de la normativa que reglamente la Ley General de Salud en lo atinente a la contaminación de la atmósfera.

La Defensoría de los Habitantes y la Comisión de Normas de Emisión Atmosférica continúa trabajando en la elaboración del "Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos provenientes de Fuentes Fijas (excepto Calderas)", y el "Reglamento Técnico de Operación y Control de Emisiones para Incineradores" la cual contaría con un marco regulatorio satisfactorio en la tutela de la calidad del aire. Dichos reglamentos se encuentra en su etapa final de revisión y se espera, para este año, que esta normativa tan importante entre en vigencia.

No obstante lo anterior, el reglamento sobre la operación de incineradores, se ha encontrado con una serie de obstáculos por parte del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Actualmente, existe en un proceso de negociación sobre la necesidad e importancia de que se publique el texto, ya que no hay regulación a los incineradores, con los riesgos a la salud que pueden generar si no operan correctamente.

iii. *Comisión para la propuesta del Reglamento "Procedimiento para la medición de ruido"*

El estudio de las denuncias por contaminación sónica en el Área Calidad de Vida, ha ido en aumento y en el último año se contabilizaron, aproximadamente, 92 casos. Por lo anterior, se convocó a una reunión con funcionarios del Ministerio de Salud y como resultado de ésta, entre otros temas de gran importancia sobre la temática, se invitó a la institución a formar parte de una comisión interna de la Dirección de Protección al Ambiente Humano de ese ministerio, para la revisión de una propuesta de reglamento, denominado "Procedimiento para la medición de ruido".

La participación de la Defensoría de los Habitantes en dicha comisión, consiste, principalmente, en emitir criterios de acuerdo con la práctica que se ha tenido en la tramitación de los casos estudiados. Asimismo, la participación de esta institución contribuye para que la tramitación de los casos sea más certera y de acuerdo con los criterios técnicos utilizados por el Ministerio de Salud y los esgrimidos por profesionales en la materia.

La emisión de este reglamento es de gran importancia ya que dará procedimientos claros de cómo se deben hacer las mediciones sónicas, con el fin de que exista menor grado de subjetividad por parte de los técnicos del Ministerio de Salud a la hora de hacer las valoraciones y por ende, una mayor transparencia en la tramitación y atención de los casos.

iv. Comisión de estudio del Reglamento para la tenencia de perros y gatos

La Defensoría de los Habitantes fue invitada a participar dentro de la comisión para el estudio del Reglamento para la Tenencia de Perros y Gatos, debido al interés de contar con un instrumento eficaz en el tratamiento de los casos de tenencia de estos animales.

En dicha propuesta, se incluye cómo, dónde y en qué condiciones se debe mantener perros y gatos dentro de las viviendas, el número permitido y los cuidados que se les debe dar, con el fin de amparar los animales en buenas condiciones sanitarias, ya que son seres vivos que requieren de cuidados especiales y de los que hay que concientizar a la población para el trato adecuado de sus compañeros felinos y caninos.

Actualmente, se trabaja en las guías de inspección con el fin de que los técnicos de salud tengan una base objetiva y común para la atención de las denuncias por tenencia inadecuada de perros y gatos y que no se cometan irregularidades en las inspecciones, además de valoraciones sin sustento técnico sobre las condiciones en que se mantienen los animales.

3. DIRECCIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

a. Actividades de capacitación impartidas

- Charla sobre Hostigamiento Psicológico en el Trabajo. Patronato Nacional de la Infancia. Julio 2004
- Charla sobre Participación Ciudadana. CCSS-Comisión Nacional de Valores: Julio 2004.
- Taller "Hacia una nueva División Territorial Administrativa". Instituto Interamericano para la Agricultura. Setiembre 2004.
- Taller fortalecimiento de la Gestión de las Contralorías de Servicios en las Municipalidades. Defensoría de los Habitantes. Setiembre 2004
- Deberes y derechos de los servidores docentes. Ministerio de Educación Pública. Setiembre 2004.
- Principales denuncias recibidas en relación con el sector educativo. Octubre 2004
- Taller sobre Hostigamiento Psicológico en el Trabajo. Ministerio de Trabajo. Noviembre 2004.

- Taller hostigamiento psicológico en el trabajo. RACSA. Diciembre 2004
- Taller hostigamiento psicológico en el trabajo. Ministerio de Salud. Enero 2004.
- Talleres sobre la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito: Colegio de Ciencias Económicas. Meses de Enero y abril 2005.
- Congreso Internacional de Recursos Humanos: el valor de la ética en las organizaciones. Abril 2005

Capítulo 4

INFORME DE GESTIÓN

Este capítulo contiene cinco acápite el primero de los cuales se refiere a los ejes de acción que se impulsaron desde el inicio de este período. Para comenzar, se refiere al trabajo realizado por las cinco oficinas regionales de la Defensoría, el otro acápite señala las acciones de seguimiento realizadas en torno a algunas recomendaciones que se consignaron en el último informe de labores. También se analiza el esfuerzo realizado para consolidar el perfil de la institución como instancia de diálogo y facilitación de acuerdos en el proceso de reforma al régimen de pensiones de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por último, se hace referencia al criterio manifestado por la Defensoría de los Habitantes en virtud de las consultas planteadas por la Asamblea Legislativa sobre el contenido de diversos proyectos de ley.

En este mismo capítulo se informa de las actividades realizadas en coordinación con organismos y entidades internacionales, así como las acciones realizadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos, la Dirección de Planificación y la Dirección Administrativa. Finalmente, se incorpora un análisis estadístico detallado del trabajo realizado por la Defensoría de los Habitantes.

A. EJES DE ACCIÓN

1. Las oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes

a. Presentación

Las oficinas regionales nacen con el objetivo de lograr que los y las habitantes puedan acceder a los servicios de la Defensoría de los Habitantes en una forma oportuna, eficaz e inmediata.

Al iniciarse el proceso de regionalización la meta estaba fijada en abrir cuatro oficinas en diferentes regiones con el objetivo de llegar a los habitantes con mayores necesidades. Por esta razón el proceso se inicia con el fortalecimiento de la oficina que se ubica en la ciudad de Liberia, Guanacaste, con el fin de que ésta atendiera las quejas de los habitantes de la Región Chorotega; posteriormente se procedió a la apertura de la oficina en Ciudad Quesada, en la región Huetar Norte, por cuanto se visualizó la importancia de que la zona fronteriza con Nicaragua se encontrara cubierta en su mayor extensión territorial, tomando en cuenta la problemática de las personas migrantes. Posteriormente se procedió a la apertura de la oficina regional Atlántica y a la oficina regional Brunca, regiones en donde se ubican la mayor cantidad de territorios indígenas y personas afrodescendientes.

La oficina ubicada en la Región Brunca, posee la particularidad que por la amplia extensión territorial que debe abarcar se hizo necesario atenderla con dos oficinas, una que se ubica en Pérez Zeledón y otra ubicada en lo que se ha conocido como la zona Sur del país, que comprende los cantones de Golfito, Coto Brus, Osa, Buenos Aires y Corredores.

Inicialmente, la labor de las oficinas regionales se limitó a atender las consultas de los y las habitantes que se presentaban; luego se ampliaron las competencias de cada una de ellas con el fin de que su labor no sólo estuviera basada en la atención de consultas, sino que se realizaran capacitaciones en materia de promoción y divulgación de derechos humanos. Estas actividades han llevado a que en las diferentes regiones ya se encuentren establecidos grupos debidamente capacitados y que conformen las redes de la sociedad civil.

Estos grupos y redes han permitido un contacto directo con las diferentes poblaciones, lográndose identificar y constatar las violaciones a los derechos e intereses de los habitantes, así como garantizar acciones inmediatas para atender la problemática expuesta por sus pobladores.

Esta relación estrecha, ha logrado establecer un vínculo de trabajo entre los y las habitantes, las instituciones públicas y la Defensoría.

Otro logro que se debe mencionar es que las quejas que se reciben en las diferentes oficinas regionales se tramitan y resuelven en su gran mayoría a nivel local, lo cual significa una solución inmediata a los problemas, lográndose con esta metodología evitar el traslado de asuntos a la sede central.

Asimismo, es importante hacer notar la estrecha colaboración que se ha establecido entre las oficinas regionales y las personas funcionarias de la sede central de la Defensoría de los Habitantes; aprovechando los recursos tecnológicos existentes se ha establecido una comunicación directa para colaborar en inspecciones, tramitación de documentos y gestiones, siempre para buscar satisfacer el interés del habitante.

Al día de hoy, se puede decir que el trabajo de las oficinas regionales se encuentra muy avanzado y fortalecido en cuanto a las relaciones con grupos de la sociedad civil, con instituciones públicas y habitantes, sobre todo cuando como referencia se utilizan herramientas estadísticas en donde queda debidamente comprobado el crecimiento de las consultas en las diferentes oficinas regionales.

Hay que destacar la labor de promoción y divulgación de derechos se ha venido desarrollando para lograr que las personas, se capaciten y conozcan sus derechos y obligaciones como habitantes de Costa Rica. Esta es una de las metas trazadas al concebirse las oficinas regionales, ya que estaba claramente identificada la necesidad de que las personas conocieran los diferentes instrumentos que tenían a su mano para lograr una mejor defensa de sus derechos.

Como una segunda etapa y siempre bajo el objetivo de hacer más accesible la institución a las y los habitantes, cabe señalar los programas de visitas a las diferentes comunidades que conforman las regiones; esto ha generado una relación directa con los habitantes y sus problemáticas, que cada uno de los problemas planteados ante las diferentes oficinas toma rostro humano y pasa de ser un simple expediente a un involucramiento directo con las personas y su contexto de vida.

Dentro de la labor de las oficinas regionales, se puede decir con satisfacción que se han visitado todos los cantones de las diferentes regiones que conforman la competencia territorial de las oficinas y se han realizado gestiones efectivas en aras de defender los intereses y derechos de los habitantes.

No se pueden omitir, las diferentes gestiones de mediación en conflictos; esta labor incluye intervenciones que involucran desde temas de seguridad ciudadana y servicios públicos, hasta actividades de personas privadas que afectan a una colectividad y las autoridades no ejercieron las acciones correspondientes en forma oportuna y su omisión degeneró en algún tipo de conflicto social.

Se ha considerado además uno de los retos para el quehacer de las oficinas regionales, podemos señalar la necesidad de implementar un plan de promoción y divulgación de derechos con la colaboración de la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos de la Defensoría de

los Habitantes, ya que son muchas las solicitudes de charlas y capacitaciones que han llegado, particularmente de los diferentes centros educativos.

Si bien es cierto se ha asumido este tema se debe trabajar más con el fin de elaborar un proyecto de realizar un programa de instrucción sobre todo si se considera que el efecto multiplicador que se puede lograr por medio de los estudiantes para que dentro de las familias se analice el tema de los derechos.

Es oportuno señalar la necesidad de fortalecer el programa de regionalización con la creación de nuevas oficinas, con el fin de que las personas tengan la posibilidad de acceder a los servicios institucionales sin tener que desplazarse muchos kilómetros como actualmente sucede en el caso de los habitantes de Puntarenas, Sarapiquí y otras comunidades que no cuentan con la posibilidad de tener una oficina de la Defensoría.

Por otra parte un reto institucional es lograr el establecimiento de un sistema de unidades móviles que se desplacen mediante un programa de visitas a las diferentes comunidades, como complemento al trabajo que las oficinas regionales han venido desarrollando de acercamiento a las personas y a las comunidades del país.

b. Oficina Regional Chorotega

Superadas las dificultades propias de un inicio de actividades, se ha consolidado y ha captado la confianza tanto de los habitantes como de los funcionarios institucionales.

La colaboración, la recomendación, el asesoramiento, la persuasión han permitido una buena relación interinstitucional para la solución de conflictos, de mejoría en los servicios públicos, de mayor respeto y mayor atención a los derechos e intereses de las y los habitantes. Cada día son menos los servidores públicos a quienes se les debe recordar su deber de responder oportunamente las peticiones formales de los habitantes, cada vez son más aquellos funcionarios públicos que mejoran su disposición con respecto al deber de servicio.

A lo largo de los tres primeros ejercicios anuales de su actividad institucional, la oficina Regional Chorotega ha insistido con mucha constancia y convicción en lo que se ha denominado la "Cultura de la Petición Formal"; las y los habitantes han entendido la importancia de su derecho de petición y pronta respuesta, como la llave que abre la puerta para una mejor y más efectiva comunicación con las personas que se desempeñan en la función pública.

Es digna de resaltar la receptividad que ha tenido en el nivel regional, el ejercicio de la magistratura de influencia que distingue y caracteriza a la Defensoría de los Habitantes, lo cual se evidencia en la alta incidencia de gestiones informales exitosas que realiza esta Sede frente al sector público representado en la Región Chorotega.

Basta con revisar la casuística de la región para determinarlo: el 95 % de los casos se resuelven sin necesidad de abrir un expediente formal en alguna de las direcciones de defensa de la institución.

Resulta satisfactorio saber que cada vez más, las instituciones públicas del nivel regional y no en pocos casos del nivel nacional, han sabido encontrar en la magistratura de influencia, ejercida desde la oficina Regional Chorotega por delegación del señor Defensor de los Habitantes, una opción importante para mejorar su comunicación y mejor aún, su servicio para con los administrados.

Sin dejar de reconocer el impacto positivo que ha tenido la participación de los medios de comunicación locales en la difusión del mensaje de la Defensoría, además de las labores de promoción y divulgación realizadas a través de charlas, talleres y visitas a los servidores públicos en sus centros de trabajo, es importante resaltar lo significativo y provechoso de la representación que ha tenido esta Sede en el Consejo Regional Chorotega (CORECHO), conformado por las y los jefes de las instituciones del sector público establecidas en la región. Este cuerpo colegiado tiene como función principal identificar las necesidades de las comunidades y coordinar la acción institucional, para encausarla de manera eficiente y eficaz hacia metas específicas generadoras de desarrollo humano y material. La representación de la Sede Regional Chorotega de la Defensoría en el CORECHO ha sido muy activa desde su conformación a mediados del año 2004. Se ha participado en comisiones permanentes y especiales y se ha jugado un papel muy importante en su organización y en su proceso de consolidación. Con especial énfasis se ha insistido en la necesidad de establecer una buena comunicación y coordinación con las comunidades, para involucrarlas activamente en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, y para lograr por esta vía, alcanzar el anhelado objetivo de construir una mejor democracia de carácter participativo.

Sin perder de vista el compromiso y el objetivo de la participación en el citado Consejo, cual es la coadyuvancia en los anhelos de progreso material y de desarrollo humano de las comunidades, se resalta la excelente posibilidad que se presenta para la Sede Regional al tener una relación personalísima con las y los jefes de las instituciones involucradas en la casuística que a diario se atiende; esta relación tan cercana se aprovecha para coordinar de manera informal y expedita, la resolución de muchos de los casos presentados a consideración de la Defensoría por las y los habitantes de la región.

i. Labores de Protección y Defensa de Derechos e Intereses

La experiencia institucional acumulada durante siete años de gestión de la Sede Regional Chorotega, permite un mayor conocimiento de las necesidades de la región. Es así como se puede señalar la evidente necesidad de mejorar el ingreso económico de las personas nativas de estas comunidades, porque a pesar de que en los últimos años se ha experimentado un crecimiento acelerado de la actividad e infraestructura turística, en este momento no se podría asegurar que la riqueza generada esté siendo distribuida razonablemente en beneficio del habitante nativo de la Región Chorotega. La anterior reflexión lleva a meditar sobre la eficiencia y la efectividad de la educación formal que se imparte, como medio para mejorar la posibilidad de acceso de los locales a las fuentes de empleo especializadas que ofrece el actual modelo de desarrollo que se practica en la región. En este sentido conviene hacer mención sobre la incidencia de consultas que se reciben con respecto al Ministerio de Educación Pública, la cual ocupa el tercer lugar en las estadísticas de intervención casuística de la Sede Regional Chorotega.

A manera de ejemplo puede mencionarse, la queja que fue interpuesta por un grupo de padres de familia cuyos hijos e hijas requieren del apoyo del Estado para trasladarse desde varias comunidades alejadas hasta el Liceo de Bagaces; alrededor de 200 jóvenes enfrentan grandes dificultades para asistir a clases debido a decisiones administrativas imputables al Ministerio de Educación Pública, que impiden el funcionamiento de un servicio de transporte de estudiantes estable y accesible.²⁶⁹ Relacionado con esta problemática, se ha informado de la tendencia a la

²⁶⁹ Consulta No. 03657-2005-CON "Manifiesta que el servicio de transporte de estudiantes que beneficiaba a las comunidades de Agua Caliente, Montenegro, Montano, Bagatsí, Pijije, Fanconiana, Salitral y Llanos de Cortés de Bagaces fue interrumpido por asuntos relacionados con la licitación correspondiente. Agrega que lo anterior es producto de decisiones administrativas del MEP. Mientras tanto, unos cien estudiantes deben enfrentar grandes dificultades para asistir a clases. Esta situación genera que algunos jóvenes hayan

deserción estudiantil que se está produciendo en la zona. Habían transcurrido dos meses desde el inicio del curso lectivo y a pesar de la intervención de la Defensoría, el Ministerio de Educación no dio muestras claras de tener una solución al problema. Así las cosas por el conocimiento que se tiene de la reiterada omisión en que incurre el Ministerio de Educación para resolver las peticiones que se le plantean y por lo apremiante de la afectación, fue necesario asesorar a los interesados en la interposición de un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, en protección al derecho a la educación de los y las jóvenes de las comunidades bagaceñas.

En segundo lugar de la incidencia casuística de la Región Chorotega está a la Caja Costarricense del Seguro Social. Al respecto se ha podido determinar que en su mayoría las consultas se refieren a los trámites administrativos que atienden las diferentes sucursales, especialmente en materia de pensiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y del Régimen No Contributivo.

Cuando en epígrafes anteriores se mencionó la satisfacción que significa la creciente disposición institucional para corresponder a las peticiones formales de los habitantes, se explicó que el motivo generador de esa tendencia ha sido la también creciente cultura de la petición formal, pero desafortunadamente en la mayoría de los trámites administrativos relacionados con pensiones no está presente la formalidad de la petición, además de que la información al petente tampoco se canaliza adecuadamente por parte de los servidores públicos a cargo de esa labor. Así las cosas, es oportuno que las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, se preocupen por revisar ese aspecto de su relación con las y los habitantes, para tal fin se sugiere que se lleven a la práctica las disposiciones de la Ley 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.

Con respecto al otro ámbito de acción de la CCSS, cual es la atención de la salud, se considera que la relativa baja incidencia de quejas en ese sentido obedece a la existencia de un grado importante de satisfacción; no obstante no se puede dejar de mencionar la generalizada disconformidad que se percibe con respecto a la insuficiente atención especializada que se ofrece a las y los habitantes de la región. De modo ilustrativo se puede citar la queja presentada ante esta oficina regional por parte de habitantes de La Cruz, Guanacaste, quienes reclaman ante las autoridades de la CCSS la falta de un especialista en pediatría, a pesar de que existe una plaza asignada para tal fin en la clínica de la localidad, plaza que según se ha confirmado, está ocupada por un médico general. La intervención de esta oficina regional tuvo como consecuencia inmediata, que las autoridades regionales de la Caja hayan informado que el problema obedece a la inopia de profesionales en pediatría, no obstante, no se dejó constancia de que se hubiesen realizado las gestiones necesarias para afirmar la existencia de dicha inopia. A partir de nueva intervención de la Defensoría la Dirección Regional Chorotega de Servicios Médicos de la Caja Costarricense de Seguro Social, formalizó la solicitud correspondiente ante la Gerencia de Servicios Médicos de la Caja, de donde se espera una pronta resolución del reclamo.

desertado o estén valorando la posibilidad de hacerlo. Consideran inadecuada la solución parcial e informal que se les ha planteado, cual es el otorgamiento de becas para que sean utilizadas en gastos de transporte, porque de esta manera solamente un grupo determinado recibiría el beneficio, dejando excluidos a los que no califiquen. Insisten en afirmar que el MEP debe resolver concretamente sobre el medio de transporte que se requiera en la zona, en la cual si no hay concesionarios exclusivos para transporte de estudiantes, obliga a la utilización del transporte público regular que en muchos casos es insuficiente por la capacidad de las unidades, y en otros es accesible solamente después de haber recorrido largas distancias a pie, además de que el costo de los pasajes es mayor al utilizar las rutas regulares”

Siempre relacionado con el tema de la atención médica especializada, esta Sede Regional ha estado dando seguimiento al reclamo planteado por una organización civil de la ciudad de Liberia ante la Dirección del Hospital Enrique Briceño, por lo que consideran “la indebida utilización del espacio físico de las recién construidas instalaciones”. Alegan los reclamantes que haber ubicado los EBAIS del área urbana de Liberia dentro del mismo edificio del hospital, limita sus posibilidades de crecimiento, especialmente porque ese sector de la planta física fue pensado para albergar una serie de especialidades médicas, pretendiendo que este centro médico cumpla una función regional y que desde aquí se supla la insuficiente atención especializada objeto de disconformidad general. Hasta el momento el caso está registrado como consulta y la oficina regional nos ha limitado a vigilar los aspectos generales relacionados con el derecho de petición de los reclamantes, además de asesorarlos en sus estrategias de manejo de la información y la autodefensa en su reclamo. No se descarta la posibilidad de establecer una investigación formal que determine la presunta existencia de actos u omisiones imputables a la Administración, que se consideren perjudiciales a los derechos e intereses de las y los habitantes de la región.

El interés de esta Sede Regional Chorotega de la Defensoría por los aspectos que tienen que ver con la calidad de vida de los habitantes, la ubica en la preocupación por los derechos de las personas que son portadoras de enfermedades que ya no responden a los tratamientos curativos. Es por tal razón que se ha estado dando apoyo al proyecto de creación de una Unidad de Control del Dolor y Cuidados Paliativos que estaría adscrita al Hospital Enrique Briceño de la Ciudad de Liberia. Se pretende que esta Unidad se constituya en un sistema de servicios regionales, integrado a partir de la conformación de un núcleo estratégico de desarrollo en capacitación y atención de pacientes. La intervención de la Defensoría ha estado circunscrita en el nivel local, sirviendo de garante para que la petición de la Asociación Pro Clínica del Dolor y Cuidados Paliativos sea valorada con la seriedad y la prontitud que merece. Cumplido este objetivo, como lo está en el nivel regional se procura ahora que las autoridades nacionales de la Caja procedan con igual diligencia y prontitud en lo que les corresponde para hacer realidad este proyecto.

En el orden de la incidencia casuística el primer lugar lo ocupa, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Llama la atención que el contenido de las consultas que involucran a esta institución, versa mayoritariamente sobre disconformidades con la facturación y el trato que brindan las o los funcionarios a los usuarios del servicio. El problema ha sido abordado en diferentes ocasiones con las autoridades regionales del Instituto; sin embargo la situación que se presentó en los meses de mayo y junio de 2004, cuando se produjo un incremento sustancial de quejas contra A y A tuvo su origen en lo que se llegó a considerar un manejo inadecuado e inoportuno de los ajustes de tarifas que fueron autorizados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

La aplicación de los ajustes de tarifas fue realizado al mismo tiempo que se estaban modificando los ciclos de lectura en la región, además de coincidir tal situación con una época del año en la que debido a las condiciones climáticas, se incrementa el consumo de agua. Así las cosas, en esos días se evidenció la disconformidad de las y los usuarios, al observar en sus facturas por servicio de agua y alcantarillado, montos que superaban en muchos casos más de un 100% de lo que acostumbraban pagar.

Sin pretender profundizar en este informe sobre aspectos de legalidad y oportunidad de aumento aplicado al servicio de agua y alcantarillado, es necesario indicar que debido a la modificación del régimen de tarifas dispuesto por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, modificación que se puede definir como una eliminación de subsidios al consumo en áreas rurales, el aumento autorizado que rondaba el 36%, se convirtió para los usuarios de la

Región Chorotega, en un aumento que osciló entre el 80% y 102%. Ese fuerte incremento se comenzó a reflejar en las facturas al ser aplicado a registros de consumo que implicaban ciclos de lectura de hasta 40 días y en momentos en que los hidrómetros registraban una mayor cantidad de agua consumida, debido a los factores climáticos propios de la época seca. Bajo esas circunstancias era común atender consultas de habitantes, que no encontraban explicación razonable a la extraordinaria diferencia entre su factura anterior y la actual.

La magnitud de la disconformidad llevó a esta Sede Regional a realizar una atención integral de los casos, es así como se efectuaron reuniones con grupos de habitantes de funcionarios, tanto del nivel regional como del nivel nacional. A las y los habitantes se les explicó sobre las circunstancias que rodeaban el objeto de su disconformidad, en especial sobre aspectos de legalidad del cambio de tarifas y la obligatoriedad por parte de A y A de aplicar las disposiciones de la Autoridad Reguladora. Posteriormente se informó también, sobre la interposición de un recurso de amparo por parte del Defensor de los Habitantes contra la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, cuya resolución podría eventualmente variar, en beneficio del interés público general, lo actuado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, con respecto a la mencionada modificación del régimen de tarifas.²⁷⁰

La manifestación hecha en este informe de lo que se considera un manejo inadecuado e inoportuno por parte de las autoridades del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados de los ajustes de tarifas del año 2004, tiene como fundamento no solo la falta de previsión y planificación para evitar la convergencia de los factores que se produjeron en detrimento del interés público general a la hora de aplicar el nuevo régimen de tarifas, sino también la poca habilidad demostrada por las y los servidores públicos de la región, al momento de comunicarse y relacionarse con las y los usuarios, quienes haciendo uso de su derecho a la información, no encontraron respuestas oportunas y asertivas a sus disconformidades. Tal situación puso en evidencia la existencia un conflicto de relaciones humanas entre usuarios y funcionarios del Instituto.

Otro ejemplo que justifica la crítica constructiva sobre la labor de A y A en la Región Chorotega, lo constituye la masiva queja planteada por vecinos del recién construido proyecto El Jicaró de la ciudad de Liberia. Estas personas denunciaron ante esta Sede Regional, el retraso que estaba experimentando su solicitud de nuevos servicios ante la Oficina Cantonal del A y A de Liberia. La presentación de peticiones escritas y las gestiones informales de esta Sede Regional, pusieron una vez más en evidencia la deficiencia administrativa de la instancia regional del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, originada en lo que se considera falta de planificación y organización para atender la simultánea e inusual cantidad de solicitudes de servicio que generó la adjudicación de las viviendas del proyecto habitacional El Jicaró. Dicho retraso obligó a unas 200 familias del nuevo proyecto a sobrevivir durante aproximadamente un mes sin el disfrute regular del líquido vital.²⁷¹

Es claro que la competencia institucional para atender la problemática que enfrentan los usuarios de los servicios de A y A en la región, recae con mayor especificidad en la Autoridad

²⁷⁰ Para mayor información sobre el Recurso en referencia, ver el Capítulo II Informe de Labores de Defensa, Dirección de Asuntos Económicos.

²⁷¹ "Manifiesta que AyA se niega a tramitar su solicitud de servicio nuevo por carecer de documento registral que demuestre la propiedad sobre el inmueble. Al efecto, aportó plano y documentos para demostrar que es beneficiaria del bono de vivienda pero persiste la negativa."

Se realizó gestión informal ante las autoridades de la Oficina Cantonal de Liberia obteniendo como resultado la tramitación del nuevo servicio a partir de lo dispuesto en el art. 33 del Reglamento de Servicios.

Reguladora de los Servicios Públicos, sin embargo la falta de presencia permanente de dicha institución en la Región Chorotega, colocaría a las y los habitantes en una grave desventaja, si no ejerciere esta Sede Regional Chorotega de la Defensoría, las intervenciones que su ámbito de competencia le permiten. Por eso acudiendo a la “cultura de la petición formal”, se están orientando a las y los habitantes de la región, en su condición de usuarios de los servicios, para que documenten sus disconformidades y nos permitan ejercer un mejor control en dicha relación de servicio público. Esta orientación ha rendido frutos, porque a partir de las gestiones escritas que ahora hacen los habitantes, al menos en la Oficina Cantonal Liberia de A y A, se está haciendo acuse de recibo en forma inmediata a dichas peticiones lográndose de esta forma, mayor seguridad jurídica para los petentes de que obtendrán una resolución definitiva en el plazo que corresponde.

Siempre en el ámbito de la prestación de servicios públicos, no se puede dejar de referirse a un caso que se considera emblemático, porque además de haberse resuelto favorablemente para las y los habitantes involucrados, trajo como consecuencia el compromiso de la institución involucrada, de modificar aspectos esenciales en confección de la factura, con efectos no sólo para la comunidad regional Chorotega afectada, sino también para la comunidad que recibe el servicio. Los habitantes de Cañas Dulces de Liberia denunciaron ante esta Sede Regional de la Defensoría, la suspensión masiva de servicios eléctricos brindados por el Instituto Costarricense de Electricidad a 45 familias de su comunidad.²⁷²

Analizado el acto administrativo de suspensión del servicio eléctrico a la luz de la normativa vigente y de la jurisprudencia administrativa y judicial, fue posible determinar que éste fue improcedente por violación al principio constitucional del debido proceso, además de que se puso en evidencia un importante grado de imprecisión en la confección de la factura, que generaba confusión para los abonados con respecto al cómputo del plazo en que podrían constituirse en morosos y acreedores de una suspensión del servicio por falta de pago. A partir del ejercicio de la magistratura de influencia y de gestiones informales de esta Sede Regional Chorotega de la Defensoría, fue posible persuadir a las autoridades del Instituto Costarricense de Electricidad para que se tomaran las medidas correctivas del caso, de tal forma que se procedió a la eliminación de los cargos por desconexión y de ajuste de los depósitos de garantía que los afectados recibirían por la improcedente suspensión de servicios eléctricos.

Como beneficio para los abonados en el nivel nacional incluyendo a la propia comunidad de Cañas Dulces, se obtuvo el compromiso de modificar las facturas por servicios eléctricos, garantizando que en su contenido nunca falte la advertencia de suspensión, a partir de la fecha determinada para el vencimiento, además de que se incluya en todas las facturas, indicación clara de la fecha de su puesta al cobro, a partir de la cual y en observancia de la normativa vigente, se inicia el cómputo de los diez días que están establecidos para pagar sin incurrir en morosidad.

Otra de las necesidades identificadas en la región es la relacionada con el acceso a una vivienda digna. En este tema la Oficina Regional Chorotega ha llegado a la conclusión de que la demanda supera la oferta y que a pesar de que las instancias públicas locales del sector social se han esforzado por atraer recursos para ese fin, no se ha logrado satisfacer la expectativa.

²⁷² “Indica que a la de él y 45 familias más de Cañas Dulces de Liberia, le fue suspendido el servicio eléctrico sin previo aviso y cuando solamente habían transcurrido dos días desde la fecha de vencimiento. Agrega que como consecuencia deberán pagar los costos de reconexión y un ajuste en el depósito de garantía.” Consulta No. 00854-2005-CON

Como aporte a la eventual solución del problema, esta Sede Regional de la Defensoría se ha propuesto coordinar con las diversas instancias de servicio social, para que la pretensión de las familias necesitadas de una vivienda digna se manifieste ante las entidades autorizadas del Sistema Nacional Financiero para la Vivienda, de tal manera que mediante los probatorios correspondientes se pueda exigir una respuesta formal, que sirva para poner en evidencia la demanda y se pueda medir a la vez, la capacidad de respuesta del Estado para cubrir esta necesidad en la región.

El primer paso que se ha dado en esta nueva estrategia para proteger el derecho de las y los habitantes a una vivienda digna, es el inicio de coordinación con la Oficina de Bienestar Social de la Municipalidad de Liberia, para que por su medio se distribuya un formulario preparado por esta Sede Regional de la Defensoría, con el cual se busca facilitar a las y los interesados, el ejercicio de su derecho de petición y pronta respuesta, dirigido en estos casos específicamente a la pretensión de una solución de vivienda. Se espera que más instituciones en el resto de la región, se adhieran a este esfuerzo por mejorar las posibilidades de dotar de vivienda digna a los más necesitados.

ii. Meta para el periodo 2005-2006

La persona humana es el sujeto central del desarrollo, no así las personas jurídicas, empresas, corporaciones o instituciones, las cuales como elementos importantes de la organización social, deben considerarse más bien un medio para alcanzar dicho desarrollo. Asimismo la participación ciudadana organizada debe ser complemento en todos los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida para todas las personas sin distinción.

La mala condición de vida de las personas es sinónimo de exclusión social y ésta genera a su vez problemas que se constituyen en un reto para la subsistencia de la democracia. Uno de los problemas más significativos que se puede visualizar en la actualidad es la crisis de credibilidad existente frente a la representación ejercida por las autoridades electas popularmente. Las normas constitucionales y legales junto con el marco institucional costarricense regulan esa representatividad en la democracia, pero las y los ciudadanos no deben entregarse a dicha representatividad, renunciado tácitamente a participar en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, porque la estabilidad de la democracia no depende únicamente de la solidez del marco legal e institucional, sino de la satisfacción que experimenten las personas a partir del cumplimiento de los objetivos trazados para su progreso humano y material.

El ejercicio de la representatividad por parte de los gobernantes y servidores públicos en general podría estar realizándose en forma indebida, equivocada o en forma correcta, por tal razón se debe avanzar de una democracia representativa a una participativa para denunciar y erradicar lo indebido, para corregir lo equivocado o para apoyar lo correcto.

La Defensoría de los Habitantes ofrece la oportunidad de formar al ciudadano y apoyar su transición de una participación pasiva a una participación activa. Para tal fin, esta Sede Regional Chorotega considera fundamental que se involucren las Asociaciones de Desarrollo Integral y específicas, por ser éstas las organizaciones civiles más representativas e idóneas para canalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las políticas públicas.

Así las cosas para ser consecuentes con el planteamiento anterior, la oficina regional Chorotega de la Defensoría de los Habitantes, se propone para el periodo anual 2005-2006, lograr que su mensaje alcance a la mayor cantidad posible de Asociaciones de Desarrollo Integral y Específicas de la Región Chorotega, para lo cual se programarán visitas a las comunidades que

deberán ser coordinadas con dichas organizaciones, para combinar las labores de promoción y divulgación con las de defensa, las que se realizarían en el seno mismo de las comunidades.

c. **Oficina Regional Huetar Norte**

Según las metas propuestas para el periodo 2004-2005, la Sede Regional Norte de la Defensoría ha fortalecido su labor de defensa de derechos de los y las habitantes, sobre todo gracias a que también en sus gestiones anteriores se dedicó a promover el papel que cumple esta instancia en la sociedad, razón por la cual se ha visto una participación ciudadana más activa de parte de los y las habitantes que viven en esta región del país, ya que ha habido un incremento de la afluencia a la oficina.

De lo anterior, puede inferirse que además de que la labor de divulgación ha permitido que las personas conozcan mejor la función de la Defensoría, también es producto de que se ha resuelto un 83% de casos resueltos favorables al habitante, lo cual permite fortalecer la confianza que las personas depositan en la labor institucional.

Por otra parte, se ha realizado el desplazamiento a comunidades más alejadas de la Oficina Regional Norte, que aunque no se encuentran dentro de la competencia territorial que comprende los cantones de Upala, Los Chiles, Guatuso y San Carlos, indirectamente, debido a las posibilidades de transporte y condiciones socioeconómicas de las personas tienen mayor dificultad para acceder a los servicios de la Oficina Regional Huetar Norte que a la Sede Central.

En ese sentido, se ha orientado la atención también a comunidades como Zarcero, estrechando la comunicación con la Municipalidad de Alfaro Ruiz, atendiendo sobre todo asuntos de condiciones de caminos, cobros de patentes; en apoyo de la labor de la Sede Central se ha participado en audiencias de oposición a las tarifas de electricidad de Coopealfaro Ruiz, R.L. (consulta nº 13299-2004) ²⁷³

Dentro de esta labor se ha visitado también la comunidad de Peñas Blancas, en la cual se participó en una sesión del Consejo de Distrito, enterándonos de diversas situaciones que afectan a esa población y las cuales se están dando seguimiento: la falta de recursos que deben girarse al Consejo por parte de la Municipalidad de San Ramón para reparar los caminos, las condiciones del Puente sobre el Río Peñas Blancas y manejo de recursos donados a las escuelas por parte de turistas que les visitan.

Respecto de la administración de los recursos externos que recibe la Escuela por parte de donaciones de turistas, se ha consultado al Director del Centro Educativo sobre las actividades que se realizan y actualmente se encuentra en proceso de investigación.

Por otro lado, sobre la situación que se suscita con la reparación del Puente sobre el río Peñas Blancas, los vecinos de esa comunidad manifiestan que su deterioro es producto de la falta de mantenimiento y del paso de maquinaria pesada del Instituto Costarricense de Electricidad que se dirige al Proyecto Hidroeléctrico de Peñas Blancas desde que este se construyó. Se ha informado que existen acuerdos firmados desde marzo del 2002, con las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, CONAVI, Instituto Costarricense de Electricidad y asociaciones de desarrollo de la zona norte ante las que se comprometieron a resolver la

²⁷³ Manifiesta su disconformidad con la Municipalidad de Alfaro Ruiz, ya que todas las cooperativas pagan patente solamente la Dos Pinos no, alegando que ellos venden productos agroveterinarios a sus asociados, sin embargo también lo hacen a quienes no son asociados. A lo que el Alcalde de Alfaro Ruiz responde: *“Se realizarán las gestiones necesarias para hacer efectivo el cobro a la Cooperativa Dos Pinos, ante la anuencia de dicha empresa, para el primer trimestre del 2005.”*

situación y a la fecha no se han concretado los trabajos ofrecidos, por lo que se giró traslado de la información a esta autoridades y se encuentra en proceso de investigación.²⁷⁴

Actualmente, se está a la espera de la solución sobre este asunto, pues una de las acciones que se realizó fue la consulta al CONAVI, que giró una respuesta que no aporta solución y en la que se indica por parte de la Ingeniera destacada en el Proyecto para la zona, lo siguiente:

" 1. El CONAVI inició un proceso de licitación para la reparación del puente en el año 2003. Este proceso ha sufrido una serie interminable de atrasos, objeciones, apelaciones que han impedido que se puedan iniciar los trabajos.

2.El último inconveniente fue que la Oferta elegible técnica y jurídicamente, posee un precio que supera los límites establecidos, por la Contraloría General de la República, para una licitación restringida. En este momento, el expediente se encuentra en el departamento de Obras por Contrato, para que sea esta dependencia quien logre justificar el precio ofertado y lograr que el contrato sea aprobado por la CGR".²⁷⁵

Esta situación se encuentra en investigación, pues a pesar de existir compromiso de las autoridades, hasta el año 2003 se realizó una gestión y a la fecha no se ha resuelto el asunto.

Otra de las comunidades a la que se ha dirigido el esfuerzo de la oficina regional es Boca de Río San Carlos. En cada una de las visitas se han recopilado diversas denuncias, la que más se destaca es la necesidad de reparación y mantenimiento de la ruta de acceso, que se denotaba intransitable al momento de la última visita realizada el día 17 de febrero pasado. Se considera que estas condiciones de inaccesibilidad afectan el derecho a la educación y salud de los pobladores, ya que tal y como lo indican las autoridades de Salud, no es posible hacer la visita médica en esas condiciones ni llevar los equipos necesarios, pues éstos se deterioran y descalibran. Ante esto la Oficina Regional realizó las gestiones ante la Municipalidad de San Carlos para solventar la situación y se iniciaron los trabajos de reparación del camino en la tercera semana de abril de 2005.

En esa oportunidad, en declaraciones a la prensa el Alcalde de la Municipalidad de San Carlos indicó que contaba con un presupuesto de 6 millones de colones para el lastreo del camino, mismo que posee una extensión de 18 de kilómetros, informando que lo mejoraría una vez que cambiaran las condiciones del tiempo; sin embargo, los trabajos se iniciaron dos meses después según lo informan los pobladores.

Sobre el tema de la educación en la comunidad de Boca de Río San Carlos, los docentes deben trasladarse de zonas alejadas a la comunidad y dadas las condiciones del camino se les dificulta y encarece el transporte, por lo que se ven alterados los horarios de los centros educativos, los niños, niñas y adolescentes reciben por lo tanto menos lecciones y se limitan a veces a tres días por semana.

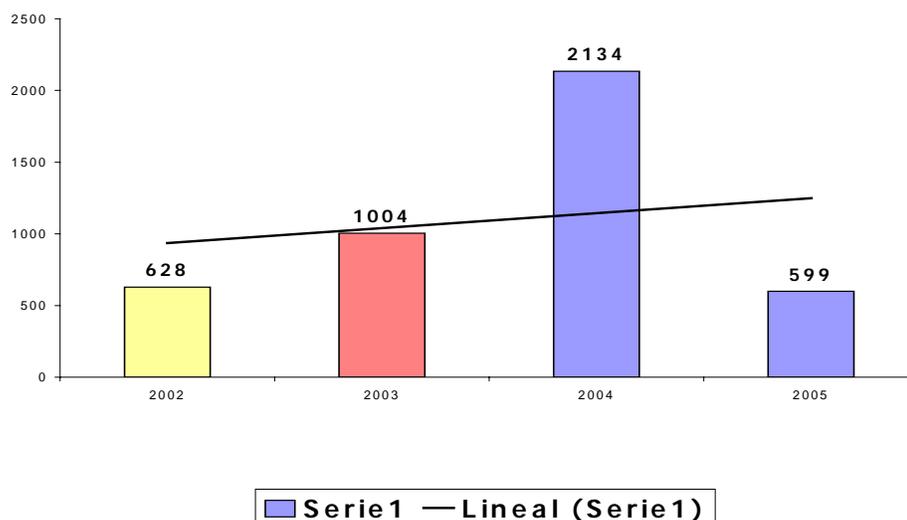
²⁷⁴ Tomado de acuerdo de fecha 05 de marzo de 2002, "3. Con relación al tercer punto sobre reparación inmediata del puente sobre el Río Peñas Blancas, Sector Peñas Blancas (...) Se acuerda comprar la rejilla que se colocará sobre el río Peñas Blancas a través del CONAVI, una vez obtenida será instalada vía convenio con el ICE, el que iniciará de inmediato los estudios de necesidad de mantenimiento y tener listo un cronograma de trabajo para el día 22 de marzo del año en curso." Archivado en expediente sobre carreteras Zona Norte, en la Sede Regional Norte.

²⁷⁵ Oficio DCV-SC-064-05 de fecha 8 de abril de 2005, firmado por la Ingeniera de Proyecto, Conservación Vial San Carlos, en consulta 6950-2005-CON.

Por otra parte, en este período uno de los logros más significativos es también el aumento en el número de consultas que se atienden en la oficina, pues llega a un promedio de más de ciento cincuenta por mes. Esto hace que una de las tareas que se ha reforzado, sea el trabajo de atención en las consultas lo cual refleja un aumento en el total atendido.

Total de Consultas Recibidas por Año *

incluye de Marzo 2002 a 30 de abril de 2005



A partir de estos datos, se ha considerado oportuno hacer un análisis tanto de las instituciones que son las más denunciadas de la zona, así como de las que cuentan denuncias reiteradas sobre un tema específico y respecto a las cuales se ha intervenido a favor de habitantes.

i. Acciones de Defensa

- Caja Costarricense de Seguro Social

Para este período, así como los anteriores, esta institución es una de las más denunciadas; se registran 1604²⁷⁶, entre las cuales se encuentran situaciones de disconformidad con el cobro de servicios de salud a personas que no cuentan con aseguramiento, condiciones de la atención en EBAIS, disgusto por la cancelación o negación de pensiones de régimen no contributivo y dilación en la resolución de solicitudes de dicho régimen.

El siguiente es un extracto de lo que informó un habitante: “Manifiesta su preocupación y disconformidad con la disposición de la Directora del Área de Salud de Ciudad Quesada, de la Caja Costarricense de Seguro Social, toda vez que la atención de pacientes en el EBAIS de Concepción de Ciudad Quesada se da solamente lunes, miércoles y viernes por la mañana; ya que el fundamento es que en esa comunidad no existe la demanda suficiente de este servicio.

²⁷⁶ Tomado del Sistema de Consultas del 1º de mayo de 2004 al 30 de abril de 2005.

Debido a esta situación si alguna persona necesita de la atención médica debe trasladarse hasta Emergencias del Hospital San Carlos, donde no lo quieren atender porque les indican que deben ser atendidos en su comunidad.”²⁷⁷.

Sobre esta consulta se realizaron gestiones ante el Director Regional Médico de la Caja Costarricense de Seguro Social, que dio como resultado que se llegara a un acuerdo con el Comité de Salud de esa comunidad y que respondiera que ya se estaba atendiendo el asunto, debido a que también se le indicó que la Defensoría había realizado dos visitas y había verificado lo dicho por los habitantes; sin embargo, se está llevando a cabo el monitoreo de la situación para evitar que se reitere y se mantenga la solución planteada.

Otros casos, que ilustran el tipo de denuncias contra la Caja Costarricense de Seguro Social, son los que se refieren al Régimen no contributivo que constituyen el mayor porcentaje de las denuncias, así se reiteran situaciones como ésta:

“ Hace tres años solicitó pensión por Régimen No Contributivo, hace siete meses se la aprobaron pero le dicen que no tiene contenido presupuestario.”²⁷⁸

Sobre estos asuntos, únicamente resta consultarle a la institución sobre las posibilidades que tiene la persona de obtener realmente en algún momento su pensión, sin embargo, esto corresponde a una política nacional en la que no se define cambio alguno y que se ha mantenido durante muchos meses por falta de contenido presupuestario.

- Municipalidad San Carlos

Con los asuntos de la Municipalidad San Carlos se continúa en la misma situación. No existe voluntad de brindar respuesta oportuna, si bien es cierto el año anterior instalaron una nueva plataforma de servicios, los usuarios siguen acercándose a la oficina ante la falta de información del gobierno local, que se debe a las múltiples promesas incumplidas que hacen a las y los habitantes.

Del registro de consultas se desprende también, la descoordinación de procesos internos que va en contra de la Ley 8220, así como la falta de capacitación de funcionarios en trato ciudadano y derecho a la información de los usuarios. Muchas veces las y los habitantes relatan que son los mismos empleados municipales quienes los envían a consultar asuntos de su propio quehacer a la Defensoría, sobre todo en el caso de cobro de bienes inmuebles y su prescripción, o para llenar el formulario de declaración de bienes inmuebles se presentan a solicitar colaboración pues no saben como hacerlo.

En contra de dicha entidad se han registrado 207 denuncias para este periodo, lo que constituye un 20%. Dentro de los casos que se tramitan, se encuentran diversas situaciones con el cobro y actuación de los encargados del servicio de agua, que a veces suspenden el servicio sin ofrecer una “paja” de agua cercana al usuario; además no se restituye solamente con el pago del servicio, pues si el propietario del inmueble no ha cancelado sus impuestos debe hacerlo, ya que la Municipalidad San Carlos cobra todos sus servicios en un solo rubro y no es posible desagregar el consumo de agua del pago de impuestos, a pesar de que existe una norma tributaria que obliga a recibir el pago parcial de la cuenta pero no la aplican. Sobre este particular, se ha brindado orientación a los habitantes para que ejerzan su derecho mediante

²⁷⁷ Consulta gestionada por la Junta de Salud de Concepción de la Abundancia.

²⁷⁸ Ver registro consultas de San Carlos por entidad y por año, en C.C.S.S.

recursos de amparo; se coordinó también con el Director Financiero indicándole que deben aceptar el pago, obteniendo resultado positivo.

Igualmente, otras denuncias corresponden al servicio de alcantarillado, asuntos de reparación y mantenimiento de caminos, servicios de cobro y uso adecuado de patentes. Sobre este particular en principio se remitían todos los asuntos al Alcalde, pues es el responsable, pero en virtud de la falta de respuesta, se ha definido como estrategia de acción hacer traslado a cada uno de los jefes de departamentos y en ese sentido, se canalizan más directamente las denuncias. Así, lo que se relaciona con inspecciones se le ha trasladado al Jefe de Inspectores y lo referente a patentes al Director Tributario; los asuntos de caminos al Ingeniero de la Unidad Vial, los asuntos de construcción al Jefe de Ingeniería, pues a la fecha del total de consultas aún se encuentran pendientes de resolución por la falta de respuesta 18 consultas de este período.²⁷⁹.

- Instituto Mixto de Ayuda Social

La intervención que se ha realizado con el IMAS, corresponde al 8% de los asuntos que se conocen en la Sede Regional Norte, pese a que se han llevado a cabo reuniones con la Gerencia, para conocer la razón por la cual no se hacen las visitas oportunamente, o por las que no llegan las ayudas económicas a los beneficiarios, la situación persiste y así se presenta un ejemplo de lo que indican los habitantes en la mayoría de los casos:

“Informa que solicitó ayuda económica en el IMAS, desde hace más de dos años, no ha sido posible le realicen la visita.”²⁸⁰

Esta situación, según los registros tiene una incidencia mayor alrededor de un 70% de los casos corresponden al cantón de San Carlos y el distrito de Quesada.

En la mayoría de los casos, lo que se hace es que a través de gestiones informales, se conversa con la persona encargada para saber qué ha pasado y normalmente se obtiene una respuesta más ágil, lo cual no implica que exista una directriz institucional en ese sentido, sino más bien que queda a la voluntad y compromiso de quien esté a cargo.

Otro problema que se presenta, con esta institución es que en lugares como Guatuso y Upala no cuentan con recursos suficientes, pues tienen destacada una persona para todo el cantón, lo cual dificulta la posibilidad de respuesta, o que resulte inconveniente la entrega de recursos tal y como lo plantean en el Cantón de Los Chiles, en donde además los habitantes indican que esto genera que la funcionaria beneficie solamente a personas que ya tienen expediente en el IMAS desde hace muchos años, pues se le dificulta realizar nuevas visitas. De esta situación, se ha puesto en conocimiento al Gerente Regional, sin embargo no se conocen acciones tendientes a que se refuerce el personal en esos sitios. Inclusive en el caso de Upala, hace unos meses estuvo sin funcionarios porque la persona encargada renunció, lo cual generó que esa oficina permaneciera cerrada por algún tiempo.

- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

Ante esta instancia, se han presentado denuncias por el manejo inadecuado de recursos de las Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales (ASADAS), así como el cobro desmedido

²⁷⁹ Oficio DHR-RN 092-2005, 086-2005,084-2005,083-2005, 091-2005

²⁸⁰ Tomado de consultas San Carlos, entidades: IMAS 2004-2005

de tarifas, igualmente sobre las condiciones de algunos acueductos sobre disponibilidad de aguas.²⁸¹

Sobre toda esta situación, se ha puesto en conocimiento a la oficina regional de AyA; sin embargo, como no se ha tenido respuesta en el ámbito local se ha coordinado con la Dirección de Sistemas Comunales para que apoye las gestiones y actualmente se le brinda seguimiento a las acciones que realice el nivel regional de esa institución, en aras de mejorar sus servicios en la zona. Además, la Dirección de sistemas comunales se ha comprometido a apoyar a la Defensoría de los Habitantes en la capacitación de las ASADAS, proceso que inició el 27 de abril de 2005 en Ciudad Quesada²⁸².

ii. Promoción y Divulgación

Se 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, desarrollado en la zona norte del país, con el auspicio del Fondo de Población de Naciones Unidas y la OPEP.

El resultado del proceso de capacitación regional brindado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Centro de Educación y Promoción NOSOTROS, en el marco del proyecto Fondo OPEC-UNFPA *“Facilitando condiciones y estilos de vida saludables: jóvenes en situación de exclusión social en la prevención del VIH/SIDA”*, los/as participantes planifican y ejecutan un proyecto, tomando en cuenta la experiencia del curso-taller.

En este contexto, la Oficina de la Defensoría de los Habitantes en la Sede Regional Norte propuso como proyecto final del proceso de capacitación, la realización de una investigación de oficio, de conformidad con las potestades legales de la Defensoría, con el objeto de evaluar los servicios para población joven en materia de Salud Sexual y Salud Reproductiva con énfasis en la prevención y atención del VIH/SIDA que prestan la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación Pública.

Dentro de las conclusiones del Proyecto desarrollado destacan:

- Tanto las y los jóvenes como las y los proveedores de servicios de educación y salud no poseen acceso a información suficiente, clara y útil sobre Salud Sexual y Salud Reproductiva.
- Es preocupante que, además de que es difícil el acceso, cuando se recibe algún tipo de información la calidad no es buena. Es decir, al comprobar los conocimientos que poseen se nota gran cantidad de vacíos, dudas, confusiones y mitos. Incluso, se posee al mismo tiempo información acertada y errónea pero no existen recursos para distinguir la una de la otra, por lo que las personas la manejan como si todo lo que saben fuera correcto.
- Una de las confusiones más alarmantes que tienen tanto las personas jóvenes como las(os) proveedores de servicios, es en cuanto a los métodos anticonceptivos como formas de prevenir el VIH/SIDA y las ITS. En términos de prevención de estas infecciones, se denota una clara necesidad de desmitificar dicha información

²⁸¹ Sobre el tema de tarifas los asuntos se trasladaron a ARESEP.

²⁸² 01-2-05 Se envió oficio DHR-RN-017-2005, a la Directora de Sistemas Comunales de Acueductos y Alcantarillados.

ya que, toda esta población podría pensar que se está protegiendo con la utilización de pastillas anticonceptivas u otros métodos (que no sea el condón), mientras que realmente está desprotegido frente al VIH/SIDA e ITS. Habría que tener mucho más cuidado cuando se enfatiza en la propiedad dual del condón (el cual efectivamente previene embarazos, infección de ITS y VIH/SIDA), para aclarar que solamente este método anticonceptivo posee dicha propiedad y que todos los demás solamente previenen embarazos no deseados.

- De acuerdo con la Política Pública de la Persona Joven, las personas jóvenes tienen derecho a que existan espacios en los que se les brinde información clara, profunda y útil en materia de Salud Sexual y Salud Reproductiva. Sin embargo, las personas jóvenes desconocen dichos derechos por lo que no los reclaman, mientras que también las(os) proveedores de servicios tampoco tienen información al respecto, por lo que no han tomado conciencia de la violación de derechos que estarían ejerciendo cuando no cumplen dichas disposiciones en la prestación de servicios.
- Los centros educativos y los servicios de salud deberían ser espacios privilegiados para esto, ya que por los servicios que brindan tienen la oportunidad de trabajar con grandes poblaciones de jóvenes (sobre todo en el caso de los centros educativos). Sin embargo, faltan iniciativas y acciones concretas en estas instituciones para llevar a cabo dichos procesos formativos.
- Estas acciones no se realizan porque no se considera necesario o bien, porque faltan recursos materiales y humanos. Sin embargo, si bien sabemos que los recursos de las instituciones estatales son limitados, los programas de información y capacitación para personas jóvenes pueden desarrollarse sin necesidad de gran cantidad de recursos; incluso no es necesario destinar tiempos exclusivos, la idea es que se incluyan dentro de los servicios cotidianos de educación y salud. Dichas razones parecerían más bien pretextos de la falta de interés y conciencia de las(os) directores de instituciones.
- En este mismo sentido, surge la pregunta de cómo podrían estar interesadas(os) y concientizadas(os) estas(os) proveedoras de servicios si a ellas(os) mismas(os) les falta información y capacitación. En este caso, es deber de las instituciones del Estado favorecer espacios de capacitación para sus empleadas(os), con el fin de que brinden un mejor servicio a las personas jóvenes.
- En el caso del Ministerio de Educación Pública que ha establecido el tema de la Sexualidad como eje transversal del currículum, pero no se ha dedicado a capacitar a sus docentes sobre la forma en que se deben y pueden trabajar e incluir dichos temas en las lecciones y contenidos que imparten diariamente. Necesitan conocer metodologías específicas de trabajo con personas jóvenes y además, son necesarios procesos de sensibilización de las y los docentes en cuanto a un enfoque de juventud de avanzada que se apoye también en un enfoque de derechos humanos.
- Dicha sensibilización les permitiría convertirse en figuras más cercanas y de confianza para las y los jóvenes, cuando se trata de abordar estos temas. No basta un amplio conocimiento en los contenidos y detalles teóricos si no existe entrenamiento en las formas más adecuadas, oportunas y eficaces para transmitir dicha información a la población joven, de forma que para también sea conocimiento útil y aplicable hacia conductas de autocuidado y cuidado mutuo.

- De hecho, si se permitiera que las personas jóvenes participen y opinen sobre los contenidos y metodologías que ellas(os) más necesitan y desean, efectivamente tienen mucho que decir. Por ejemplo, las y los jóvenes prefieren que la información y atención se brinde de manera personal y confidencial, es decir, que no se requiera estrictamente de un grupo de personas o de la presencia de sus padres/madres para recibir dichos servicios. Claro que, este deseo confirma el desconocimiento de sus derechos ya que, esta no es una opción sino una obligación de quienes brindan servicios a las personas jóvenes.
- Como técnicas específicas prefieren la utilización de charlas, talleres y videos para transmitirles la información. Estos métodos no implican grandes inversiones de recursos humanos y materiales, y a la vez, permiten (si se enfocan adecuadamente) una transmisión dinámica y participativa de la información.
- En cuanto a la Caja Costarricense de Seguro Social, tampoco basta establecer protocolos de atención que no se utilizan en la atención diaria a las y los pacientes por falta de capacitación y sensibilización en el mismo enfoque de juventud de avanzada y de derechos humanos. Dichos protocolos serían un gran logro y una gran herramienta en manos de funcionarias(os) capacitadas(os) y sensibles a las necesidades de las(os) usuarias(os) jóvenes.
- Si bien todas estas barreras afectan a las personas jóvenes costarricenses, su impacto aumenta cuando se trata de la población joven migrante, quienes por su situación migratoria irregular, poseen dificultades adicionales en cuanto a distancia, transporte, recursos económicos, horarios de trabajo y movilidad a otras áreas en busca de mejores condiciones de vida. Los servicios de educación y atención en salud no poseen ningún tipo de programa que tome en cuenta dichas dificultades y las minimice.
- Sería importante, en este sentido, en primer lugar informar a las personas jóvenes migrantes de sus derechos a educación y atención, independientemente de su situación irregular. Se les debe aclarar también que acudir a dichos servicios no implica, en ningún momento, un riesgo de ser delatados ante las autoridades migratorias, para garantizar la confianza que debe prevalecer en las(os) usuarias (os) de servicios hacia quienes los proveen.

iii. Objetivos a desarrollar 2005-2006

Uno de los objetivos de esta oficina es concluir el Proyecto con el Fondo de Población en Los Chiles para contar con un modelo que permita hacer una evaluación similar en el resto de comunidades de la región que iniciará en las localidades donde se encuentren un hospital, Upala y Ciudad Quesada, para posteriormente evaluar el resto de la zona. Dentro de la coordinación institucional, se pretende que este modelo pueda servir también al resto de representaciones de la Defensoría en otras áreas geográficas.

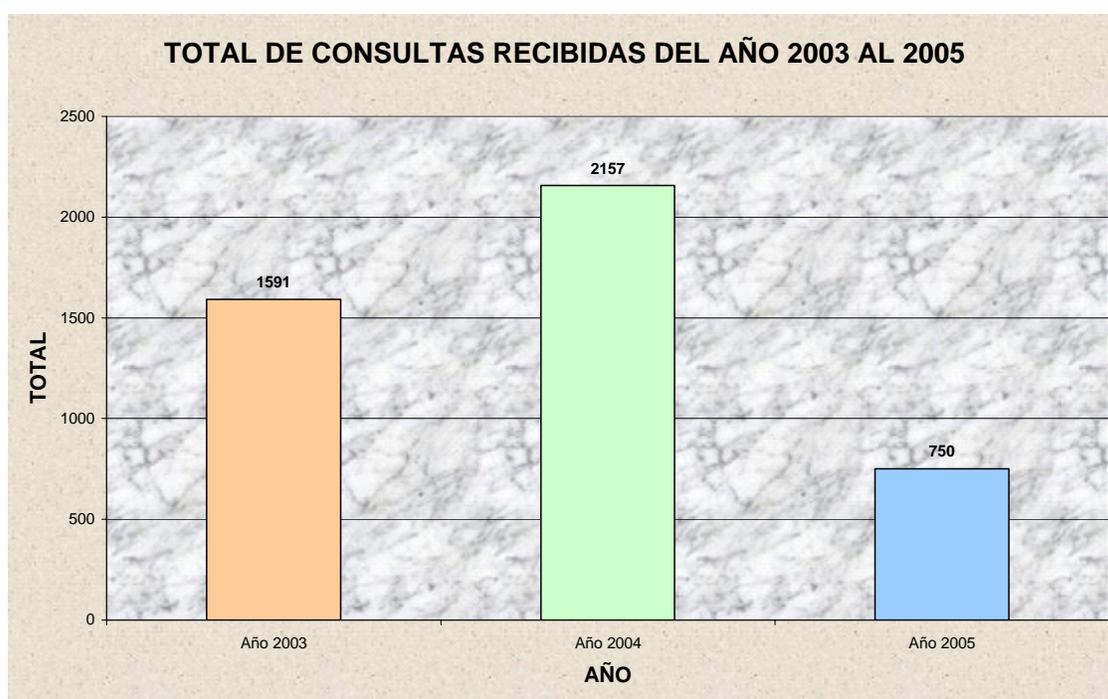
Además se pretende mejorar las condiciones de infraestructura de la Sede Regional Norte, lo cual se concretará con el traslado de edificio, en un lugar más amplio que ha facilitado el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mediante un convenio firmado por un plazo de 10 años, el cual se habilitará en cumplimiento de la Ley 7600.

d. Oficina Regional Atlántica

Durante el período 2004-2005 la Oficina Regional Atlántica de la Defensoría de los Habitantes además de su labor propia de recepción y atención de consultas, ha desarrollado un continuo programa de capacitación y promoción de Derechos Humanos, enfocado tanto a instituciones públicas como a los habitantes.

Como resultado de esta labor, se ha incrementado la participación ciudadana. Los habitantes se han caracterizado por exigir el cumplimiento de las obligaciones propias de cada institución pública, hecho que se refleja en el aumento en las consultas recibidas en la oficina.

A continuación se muestra por medio de un cuadro comparativo, el crecimiento en el nivel de consultas desde el 2003 año de inicio de labores en de la sede a la fecha.



Además se debe señalar que la Oficina Regional Atlántica, ha desarrollado un programa de visitas periódicas a diferentes comunidades ubicadas en los seis cantones de la provincia de Limón entre ellas: Sixaola, Bribri, Sepeque, Puerto Viejo, Cahuita, Zent, B-line, Corina, Tortuguero, Parismina, Barra del Colorado (Norte y Sur), Matina, Bataan, Siquirres, Cariari, Guápiles, lugares en los cuales se han efectuado actividades de atención de consultas y capacitación.

Asimismo, se debe señalar que durante este período, la Oficia Regional Atlántica recibió un total de 2080 consultas, de las cuales 1377 fueron dirigidas a instituciones públicas y solamente 703 fueron consultas de naturaleza privada, las cuales si bien no son competencia directa de la Defensoría se brinda una orientación al habitante, con la finalidad de que conozca las posibles vías a tomar para la mejor solución de su problema.

Es conveniente resaltar además la colaboración interinstitucional que ha brindado esta oficina a otras dependencias, tal es el caso del Ministerio de Salud, con el cual se han desarrollado labores coordinadas en aquellos casos donde esta institución ha solicitado ayuda; como la difusión de información para la atención y prevención de enfermedades como el dengue, la malaria, entre otros.

A manera ilustrativa se presenta el siguiente cuadro en el que se plasman las tres instituciones más denunciadas por los habitantes en el período 2004-2005.

Institución	Total
<i>Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados</i>	462
<i>Municipalidad de Limón</i>	458
<i>Caja Costarricense del Seguro Social</i>	327

Es importante señalar que desde la apertura de la Oficina Regional Atlántica ha sido una constante que éstas tres instituciones se muestren como las más denunciadas, ya sea por el tipo de trámites que realizan o bien por el servicio público que brindan.

Sin embargo, a pesar de que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados encabeza la lista, resulta interesante subrayar el hecho de que se ha tenido una buena apertura por parte de la institución, con la finalidad de analizar cada uno de los conflictos que se han presentado; como ejemplo de ello está el caso del Emisario Submarino en este caso la denuncia se debió al hecho de que la comunidad limonense no tenía ninguna información en relación con la construcción de dicho proyecto y fue gracias a la participación de la Defensoría que el A y A realizó una campaña exhaustiva de información dirigida al habitante.

En la actualidad el Emisario Submarino se encuentra en funcionamiento y la Oficina continuará velando por el Derecho a la información que asiste a todas y todos los habitantes de la región.

i. Labores de Defensa

A continuación se enumeran una serie de casos que consideramos emblemáticos, en los cuales esta Oficina Regional ha participado activamente durante este período:

Desde el mes de octubre del 2004 la Oficina Regional Atlántica inició una investigación en relación con el cobro realizado por parte de la Municipalidad de Limón por el servicio de limpieza y aseo de vías. En las constantes quejas presentadas por los habitantes, alegaban que el servicio no se brindaba en varias comunidades y aún así se efectuaba su cobro, en claro detrimento a los establecido en el artículo 74 del Código Municipal.

A raíz de éste trámite, funcionarios de esta oficina al Concejo Municipal de Limón para exponer la situación. El órgano colegiado tomó el acuerdo de solicitar al departamento legal de la municipalidad su criterio en relación con el tema.

En el informe del Departamento Legal, se indicó claramente que si la Municipalidad no brinda el servicio, no es posible realizar el cobro. Mediante varias reuniones con el Alcalde, fue posible identificar cuáles eran las comunidades de Limón a las que se les podía brindar el servicio y a cuáles definitivamente era imposible brindarlo, ya sea por inexistencia de cordón de caño, asfaltado, entre otros elementos.

Cabe señalar que el Alcalde procedió a emitir una directriz en la cual se comprometió a brindar el servicio en las comunidades en las cuales es posible ejecutar el servicio, a partir del primer trimestre del año 2005, el presente caso se encuentra en etapa de seguimiento.

Es importante destacar que desde la Defensoría se realizarán esfuerzos para que en todas las comunidades de Limón se realicen las obras de construcción de caños y aceras, así como para que se brinde el servicio de limpieza y aseo de vías.

Un habitante denunció ante la Defensoría el mal estado de las celdas transitorias del Ministerio de Seguridad Pública que se ubican en la Comandancia del Cantón Central de Limón. Por lo que se procedió a coordinar una inspección en conjunto con el Ministerio de Salud, con la finalidad de poder determinar efectivamente el estado de dichas celdas.

Como resultado de la inspección el Ministerio de Salud procedió a emitir una orden sanitaria en la cual ordenaba al Ministerio de Seguridad Pública la reparación en el plazo de un mes calendario tanto de las celdas como de los servicios sanitarios del lugar.

Transcurrido el dicho plazo la Defensoría, en coordinación con el Ministerio de Salud, realizó una nueva inspección, con la finalidad de dar el seguimiento debido al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la orden sanitaria, se observó que las dos celdas estaban reparadas y en una condición sanitaria muy diferente a la encontrada al momento de la atención de la denuncia. En dicha visita el Director Regional del Ministerio de Seguridad procedió a solicitar una ampliación en el plazo de la Orden Sanitaria con la finalidad de reparar también los baños tal y como lo ordenó el Ministerio de Salud; en dicho caso el plazo se amplió y a la fecha se encuentra vigente.

Debemos mencionar también el tema de la demarcación y ordenamiento vial del cantón central de Limón, ya que al inicio de las labores de la Oficina Regional Atlántica de la Defensoría de los Habitantes se observó la necesidad de que se efectuara; por lo que se procedió a realizar una serie de gestiones ante la Municipalidad del Cantón Central de Limón en las cuales se solicitó realizar los estudios pertinentes.

Como resultado se produjo la contratación de una empresa la cual se encargó de efectuar una demarcación tanto vertical como horizontal a lo largo del Cantón Central de Limón. En este periodo se le ha dado seguimiento al cumplimiento total de esta obra; encontrándose en la actualidad el cantón central de Limón demarcado.

Otro caso de importancia se refiere a la situación que viven los transportistas cuando ingresan al Muelle Alemán de JAPDEVA, ubicado en Limón Centro.

En días anteriores a raíz de una actividad de atención de consultas organizada por la Defensoría, en coordinación con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, un grupo de transportistas (trailereros) manifestaron un serio problema que se presenta cuando ingresan al plantel de JAPDEVA, específicamente al Muelle, ya que son varios los días que deben permanecer en ese lugar mientras se realizan las labores de carga y descarga de los barcos; en todo este tiempo no se les permite el acceso a los servicios sanitarios ni las duchas ubicados

dentro del muelle, puesto que siempre están cerrados y cuando piden las llaves al Oficial de seguridad, éste se las niega.

Ante tal situación se efectuó una reunión con el Director de la Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica quién alegó que los baños existen y están disponibles para cualquier usuario.

Se le solicitó formalmente una nueva reunión para que en compañía de los transportistas y funcionarios del Ministerio de Salud analizar la problemática planteada por los usuarios.

Una vez realizada dicha reunión, los funcionarios del Ministerio de Salud consideraron pertinente emitir una orden sanitaria en la cual se le otorgaba a la Administración Portuaria de JAPDEVA el plazo de diez días hábiles para:

- Proceder a la limpieza, desinfección y recolección de los desechos sólidos en forma pronta y continua a los servicios sanitarios y las duchas existentes en las instalaciones portuarias tanto de Moín como Limón Centro.
- Garantizar el acceso ágil y real de los transportistas a los servicios sanitarios y duchas.
- Coordinar las acciones pertinentes a lo interno de JAPDEVA para que se le de continuidad a las medidas higiénicas.
- El resultado de este proceso fue que actualmente los transportistas cuentan con los servicios que en su momento reclamaron.

ii. Experiencia con Redes de protección de derechos

En la región Atlántica la Defensoría ha encontrado como fortaleza de la labor interinstitucional, el trabajo que se lleva a cabo a través de las redes de protección de derechos, conformadas por instituciones públicas y sociedad civil las cuales tienen como fin el bienestar regional.

En ese sentido, la sede regional Atlántica de la Defensoría de los Habitantes se ha involucrado activamente en el trabajo de la Red de Organizaciones de la zona, la Red Local contra la Violencia Intrafamiliar y la red interinstitucional coordinada por el IAFA, por ejemplo.

El trabajo con estas redes le ha permitido a la Oficina Regional conocer los planes de trabajo de las distintas instituciones en la región e intercambiar experiencias de cada una de ellas a la hora de abordar diversos temas, con el fin de mantenerse actualizados e informados sobre los temas de interés para los diferentes grupos que conforman la sociedad civil.

Asimismo, dicha relación facilita la solución integral de los problemas o conflictos presentados por parte de los habitantes provocando una mayor apertura de parte de las distintas instituciones en aras de una solución expedita.

Desde el momento de apertura, la Oficina Regional Atlántica se ha preocupado de crear un sentimiento de cercanía la institución para con los habitantes; esto a través de las diferentes actividades de atención de consultas que se ha efectuado en comunidades a lo largo de la región ello buscar facilitarle al habitante su accionar ante el sector público además de crear una conciencia de la existencia de Derechos y la obligación que poseen las instituciones públicas de rendir cuentas sobre sus labores, con la finalidad de crear un resultado transparente en la función pública.

e. Oficinas Región Brunca: Pérez Zeledón – Río Claro de Golfito

El proceso de regionalización planteado por la presente administración, culmina con la constitución de la Sede Regional Brunca. Desde su creación ha contado con la particularidad de ser una sede que cuenta con dos oficinas ubicadas en los distritos de San Isidro de El General, Pérez Zeledón y Guycará (Río Claro) de Golfito.

Esa situación se presenta por la distancia existente entre ambas comunidades (aproximadamente. 160 km.), factor que de no haberse tomado en cuenta hubiese constituido la marginación de segmentos de la población, que por su vulnerabilidad social y económica, necesitan atención oportuna, en el lugar de los hechos.

En ese orden de ideas, el anhelo se ha fundamentado este año de labores, en el deseo expreso de proyectar e involucrar a las y los habitantes, como sujetos activos de ese control con la intención clara de solicitar cuentas a la administración, sobre todas aquellas situaciones que eventualmente pudiesen constituir una omisión ó actuación material, en detrimento de los derechos e intereses de la población en general.

Al inicio de este periodo, se definió dentro del plan de labores el fortalecimiento de una cultura de participación ciudadana, con el propósito de incentivar e involucrar, al habitante para que este plantee las quejas, denuncias o consultas, sin importar si estas versan en situaciones de carácter individual ó colectivo, en resguardo de cualquier interés legítimo.

Esa identificación se presenta una vez analizadas las condiciones propias de la población asentada en la región, esto por cuanto las características socioculturales de los residentes de las zonas rurales y costeras, entre éstas las poblaciones indígenas e inmigrantes, o que por la actividad económica que ejecutan se encuentran en el sector agrícola, pesca, docencia, sector profesional, comercio, entre otros.

Debido a ese factor, el personal destacado en la región, ha enfocado sus esfuerzos en la ejecución de acciones concretas de concientización, con el propósito de exigir respuestas y atención oportuna por parte de las entidades públicas descentralizadas y desconcentradas, a lo largo de los seis cantones que componen la geografía de la zona sur del país.

En virtud de lo anterior, debe señalarse que en el periodo diciembre 2003 a abril 2004, se recibió un total de 885 denuncias. En el periodo de mayo del 2004, hasta el mes de abril del 2005, se contabilizan un total de 3152 consultas.

El aumento en el número de consultas, no debe ser visto únicamente desde un punto de vista estadístico, sino en la confianza depositada por las y los habitantes, en cuanto al abordaje objetivo, que tiene la denuncia ó consulta al momento de ser atendida.

Además se pretende la proyección regional mediante la realización de visitas programadas a diferentes distritos, con la intención de atender y resolver consultas en los lugares previamente definidos. Esa situación provoca entre otras acciones, la recepción de consultas, recopilación de documentos e información, brindar asesoría además de la admisión de solicitud para realizar talleres que versen sobre derechos y asuntos de interés actual.

Lo antes mencionado se presenta con el ideal de integrar y abarcar la mayor cantidad de personas, que residen dentro de la Región Brunca, en sitios alejados de las oficinas creadas para tal efecto.

En ese apartado se debe señalar como ejemplo, las visitas realizadas en el mes de marzo del 2005, a las cabeceras de cantón, entre estas a San Vito de Coto Brus y Ciudad Cortes de Osa, incidiendo en solo dos días, en la recepción de aproximadamente de setenta consultas.

El espíritu fundamental del programa de oficinas regionales, que se basa en el deseo de acercar los servicios y competencias de la Defensoría de los Habitantes, a distintos segmentos de población, se fortalece con esas prácticas, mediante la adecuación particular, definido a partir de las realidades socioeconómicas, culturales y cognoscitivas.

En ese orden se han establecido alianzas estratégicas con otras entidades de control entre estas la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y Contralorías de Servicios 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 y garantizar el acceso a éstas por parte de las y los habitantes.

Además se ha utilizado el espacio aportado por las ferias interinstitucionales del Plan Vida de Nueva, para realizar labor de promoción y divulgación de derechos, además de la recepción de consultas.

Al efecto las fechas y lugares visitados por esta unidad regional, dentro de ese plan son:

Cantón	Distrito	Comunidad	Fecha
Coto Brus	Limoncito	Sabanillas	21 – 22 de mayo
Buenos Aires	Changuena	Changuena	24 – 25 de junio
Golfito	Puerto Jiménez	La Palma	26 – 26 de noviembre

Ese marco ha estimulado el cambio de concepto de entidad inmóvil o centralizada pierda fuerza, ante una acción más expedita, humana y de respeto a la ciudadanía, misma que es enfocada como objeto primordial de servicio dentro de la función pública.

El acercamiento produce un grado de satisfacción, entre las personas residentes, que habitan los seis cantones que geográficamente, se incluyen en la región Brunca, entre estos: Buenos Aires, Coto Brus, Corredores, Golfito, Osa y Pérez Zeledón.

i. Relación entre la Oficina Regional Brunca, la Sede Central de la Defensoría de los Habitantes

La relación y coordinación con las áreas de Defensa y el área de Promoción y Divulgación de Derechos, ha sido de vital importancia.

Las solicitudes de colaboración han estado enfocados en ambas vías, entre éstas se encuentran la posibilidad de que funcionarios destacados en la oficinas regionales, realicen giras de acompañamiento, inspecciones y seguimiento a las recomendaciones emitidas en los expedientes previamente conocidos en las áreas de defensa respectiva.

En algunas ocasiones previa coordinación con la Dirección de Sedes Regionales, se ha hecho necesaria la intervención de la unidad local, con el propósito de requerir personalmente información o respuesta a la autoridad pública recurrida, por solicitud del área de defensa.

Además de promover talleres de inducción, para dar a conocer aspectos de interés en cuanto a la competencia y función de la Defensoría de los Habitantes, entre otras.

Las sedes regionales coordinan el traslado de casos a la sede central de la Defensoría, los cuales a pesar de haber sido abordados a instancia local, no ha sido posible su resolución efectiva. Previo a ese envío, la sede regional debe agotar las gestiones de atención a instancia local, produciendo como resultado la continuidad de afectación al bien jurídico resguardado, motivo por el cual se requiere la intervención directa del Defensor de los Habitantes y la apertura de un expediente, con la información preliminarmente obtenida en el sitio.

Se debe ser claro al indicar que esa relación, facilita la comunicación entre los funcionarios a lo interno de la institución, en cuanto al abordaje y acompañamiento, como de las y los habitantes, quienes tienen la posibilidad de acceder a la información, avance y cumplimiento de los expedientes conocidos por la sede central, lo anterior mediante la conexión electrónica (línea dedicada), al sistema informático central.

Se debe indicar que el porcentaje de denuncias atendidas, abordadas y solucionadas a instancia local, alcanza un 97%, por ciento de efectividad, dicho factor se origina por el servicio personalizado y en el lugar de los hechos.

ii. El derecho de petición y pronta respuesta, eje esencial de la actividad de control de la Sede Regional Brunca

En la actualidad el modelo de gestión que se realiza en la Oficina Regional Brunca, se fundamenta en la orientación que se le brinda al ciudadano de cómo solicitar inicialmente algún bien, servicios o atención por parte del Estado. Con fundamento a lo estipulado en la Constitución Política, en su articulado número 27 y 41 y en concordancia con el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la sede regional ha exhortado a la población a que presente sus peticiones por escrito, posterior a ese acto, se brinda seguimiento y atención con la finalidad de proteger y prevenir, cualquier actuación ilegítima que violente los principios generales de derecho.

Como resultado de este proceso se denota que la respuesta que en un inicio dio la autoridad pública de forma “verbal”, cambie en su contenido o atención, según manifestaciones del propio accionante, cuando ésta se realiza por escrito. Además esta iniciativa promueve la diligencia o actividad oportuna por parte de la administración, ocasionado la resolución de los casos que son expuestas ante la instancia gubernamental correspondiente. Ese proceso ha motivado en algunas ocasiones que instituciones públicas, hayan sido recurridas ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por parte de los habitantes, previa asesoría de esta unidad regional.

En ese apartado las entidades públicas más recurridas, ante la Sala IV son:

- 1.- Municipalidad de Pérez Zeledón
- 2.- Ministerio de Educación Pública.
- 3.- Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social
- 4.- Banco Hipotecario de la Vivienda
- 5.- Municipalidad de Buenos Aires
- 6.- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
- 7.- Otras

Ese desglose se presenta a raíz de las constantes peticiones que no son atendidas, produciendo la indefensión del interesado, lo anterior por la falta de acción oportuna y de información pertinente, violentado así los derechos que se encuentran consagrados en la Constitución Política.

Dichos recursos de amparo, han causado que las entidades públicas comprendan la importancia y el deber de responder en tiempo y forma, todas aquellas peticiones que en su oportunidad han realizado las personas, produciendo un mayor grado de credibilidad en cuanto a la gestión que desempeña el órgano público.

iii. Relación de Interinstitucional entre la Sede Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes y demás entidades públicas

Es importante señalar la necesidad de crear un ambiente propicio de diálogo y respeto con las entidades que se encuentran ubicados en la región, que en el caso particular de la Región Brunca, se encuentran subdivididas en una misma región. Ejemplo de esto hay entidades como el Instituto de Desarrollo Agrario, que está dividida en razón de su competencia. Al efecto derivan en cambios incluso de nomenclatura, ejemplo, Región Brunca Alta y Región Brunca Baja. El Ministerio de Educación, se divide en Región Pérez Zeledón y Región Coto, el Ministerio de Seguridad, en División X y División XI, El Intitulo Costarricense de Electricidad (sección electricidad), cuenta también con dos sedes, razón por la cual se debe redoblar esfuerzos en el ejercicio de la magistratura de influencia, ante entidades que cuentan con distintas jefaturas y el personal varía.

Este factor ha originado que la relación existente entre la administración activa y la entidad contralora de legalidad, sea por su contexto basada en la mediación y presión, para la resolución efectiva – legal, de los casos, ejercida y desempeñada mediante prácticas de objetividad y colaboración, con la finalidad de obtener de forma eficaz y ágil, la solución, información e inducción, que requiere el habitante.

Otro aspecto importante señalar es la función de fiscalización y apoyo que se ha desarrollado dentro del Consejo de Desarrollo Regional Brunca, Plan Vida Nueva. Además, desde el ingreso formal como institución a este plan promovido por el Poder Ejecutivo, tendiente a la focalización de ayudas y el despliegue administrativo en aquellas comunidades que por su condición se encontraran dentro de los distritos de menos desarrollo social y económico.

Cuadro de cantones, con los distritos integrados al Plan Vida Nueva.

Cantón	Distrito
Buenos Aires	Pilas
	Chánguena
Corredores	Paso Canoas
	Laurel
Coto Brus	Limoncito
	Pittier
Golfito	Puerto Jiménez
	Pavones
Osa	Sierpe
	Bahía Ballena

Cabe manifestar que esta oficina regional, ha indicado en las reuniones mensuales del COREBRUNCA, la posición institucional desde una perspectiva tripartita, sea:

- Formulación de propuestas, políticas y programas tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes, que residen en los sitios previamente definidos para tal efecto.
- Plantear propuestas que cuenten con la venia de las y los residentes de los distritos prioritarios de atención, con el ideal que estos (habitantes), sean sujetos activos y agentes del cambio social y económico que se persigue.
- Que exista un verdadero cumplimiento en cuanto a los ofrecimientos, con el espíritu que dio fin a este decreto ejecutivo, sea el involucramiento activo, de las entidades sujetas a participar activamente en este programa.

Se debe indicar como un hecho importante la observación que en su oportunidad planteó, la Coordinación Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes, donde señaló claramente el derecho que le asistía a las Asociaciones de Desarrollo Indígena, de participar activamente como representantes de las etnias entre las que se puede mencionar:

Población	Territorio Indígena Comunidad
Borucas	Borucas Rey Curré
Teríbes	Térraba
Bribis	Cabagra Ujarras
Ngobes	Abrojo Montezuma Altos de San Antonio Comte Boruca Coto Brus Guaymi de Osa

Dicha posición se adoptó por el hecho de que como esa representación de las poblaciones indígenas recae en las Asociaciones de Desarrollo Indígenas, como entes reconocidos, jurídica y constitucionalmente para dirigir los intereses específicos de los pueblos indígenas.

iv. Problemas regionales detectados por la Sede Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes

- **Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur**

La situación actual sobre el desempeño y labores que ha realizado la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR), administradora del Depósito Libre Comercial de Golfito, es causa de disconformidad por las comunidades que reciben ayuda o soporte económico, lo anterior por los atrasos ó falta de ejecución de obras, mismos que se dividen en tres: Proyectos Reembolsables, Proyectos No Reembolsables y Planes Reguladores.

En la actualidad, ese presupuesto no es utilizado en su totalidad, pese a existir gran demanda en infraestructura pública, entre estas, reparación de la red vial, falta de financiamiento en acceso a servicios públicos, entre estos el agua y electricidad, generación oportuna de fuentes de empleo y apoyo a la educación.

Esta situación ha limitado la influencia y aporte de JUDESUR en la región, contraviniendo, el espíritu que desembocó en la creación jurídica de este ente.

En la actualidad la falta de una gestión acorde con las necesidades previamente identificadas, ha producido resultados a medias, en menoscabo de la calidad de vida de los residentes de los cinco cantones que por aspectos de legalidad reciben fondos de esa entidad, a saber:

Número	Cantón	Porcentaje de Asignación del impuesto aplicado a las mercaderías que ingresan al Deposito Libre y Comercial de Golfito
1.	Buenos Aires	15%
2.	Corredores	20%
3.	Coto Brus	20%
4.	Golfito	30%
5.	Osa	15%

Los problemas que se han detectado son la falta de seguimiento y fiscalización de los recursos girados a los entes ejecutores, la situación que se ha presentado es que el aporte económico se gira a entes, que si bien se encuentran constituidos legalmente, no cuentan en muchos casos con la capacidad técnica y logística para la ejecución efectiva de las obras.

Ejemplo de este caso fue el proyecto denominado ICE – JUDESUR, que provocó el atraso en la instalación del servicio de electricidad, en detrimento de dieciséis comunidades, para lo cual fue necesaria la intervención de la Defensoría, con el ideal para agilizar el trámite de instalación del tendido eléctrico, al efecto el caso fue conocido en primera instancia a nivel local y con posterioridad fue trasladado al Area de Control de Gestión Administrativo.

En ese orden de ideas, la falta de fiscalización por parte de JUDESUR de los dineros desembolsados, provocó inseguridad de los dineros públicos manejados y distribuidos por los entes ejecutores.

Las excusas señaladas se “fundamentan” en el alegato que ese control le corresponde a los entes ejecutores, desviando la atención a problemas contables y de administración, que provocan incertidumbre en la hacienda de los recursos girados, desembocando en constantes auditorías realizadas por la Contraloría General de la República, por el gran presupuesto que maneja, mismo que no es ejecutado en la práctica.

En otro orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes ha servido de mediadora, en el diferendo sostenido entre los vendedores ambulantes, que se encuentran en las afueras del Depósito de Golfito, la Junta Directiva y la Dirección Ejecutiva de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur.

Dicha labor, encuentra su fundamento en el afán de conseguir una alternativa a los vendedores ambulantes, para que continúen laborando en un sitio apto y apropiado para tal fin. La administración ha pretendido su desalojo; debido a esa situación la acción realizada por la Sede Regional, ha estado enfocado a buscar opciones consensuales, con el ideal de no afectar a estas

personas, que verían limitado su derecho a acceder a una fuente digna de empleo, en caso de ser trasladados a otro sitio.

En este caso a raíz de la falta oportuna y generación de nuevas fuentes de empleo, en la región se ha pretendido buscar una alternativa plenamente validada entre los vendedores ambulantes, administración de JUSEDUR y Defensoría de los Habitantes.

Una de esas acciones sería ubicar a los vendedores informales, en uno de los parqueos que cuenta JUDESUR, en las afueras del Depósito Libre y Comercial de Golfito.

- **Caja Costarricense de Seguro Social**

En cuanto a las labores realizadas por esta sede Regional en relación con la Caja Costarricense de Seguro Social, dicha acción se ha visto fortalecida por la interposición de quejas, sobre los servicios médicos y administrativos que presta la entidad encargada de la seguridad social.

En ese orden de ideas, esta sede regional tuvo conocimiento de las quejas de vecinos (as) del distrito de General Viejo de Pérez Zeledón, sobre la atención que se brindaba en el Equipo de Atención Integral de Salud (E.B.A.I.S). Las gestiones realizadas estuvieron enfocadas a conocer en primera instancia las características, y particularidades de la atención que se presenta en ese centro de atención médica.

A raíz de la investigación realizada se determinó mediante la realización de una audiencia pública en el Salón Comunal de ese distrito, la posición de la población local, la Jefatura de Consulta Externa del Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla y de la Dirección Regional de Servicios Médicos de la C.C.S.S

Al efecto esa actividad no desembocó en la adquisición de compromisos, por parte de la administración, tampoco acuerdos que permitiesen vislumbrar un acercamiento entre las posiciones, razón por la cual una vez agotadas las gestiones del caso, se procedió previo abordaje regional y conformación de legajo inicial, la apertura de un expediente en el Área de Calidad de Vida, donde se emitieron una serie de recomendaciones, con el ideal de buscar en el mediano plazo la incorporación de medidas tendientes a solucionar el problema tanto de recurso humano como de infraestructura.

Otras situaciones presentadas con la Caja Costarricense de Seguro Social, sección médica, ha sido en referencia a una situación con el Director Médico del Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla, quien mediante oficio 02336-2005, de fecha 10 de marzo del 2005, indicó que los servicios de odontología, no son prioridad dentro de la seguridad social.

Ese criterio externado a una nota que esta unidad regional dio seguimiento, desembocó en un adelanto en la cita de valoración del paciente, a raíz de la urgencia del caso. Además se realizaron una serie de recomendaciones emitidas por el Área de Calidad de Vida de la Defensoría, con la solicitud de crear un nuevo código en el área de odontología, con la intención de mejorar la calidad del servicio y atención a los pacientes que requieran atención en el área bucodental.

- **Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados**

En el presente año de labores se presentó un hecho que ocasionó gran demanda de consultas por parte de los habitantes, principalmente del cantón de Pérez Zeledón, por el alza en los precios del agua potable, que presta el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

La situación se presentó cuando la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, aprobó un alza en el precio de este servicio público, a la vez que eliminó los subsidios que existían en beneficio de los usuarios y abonados que residen en lugares alejados del casco central.

Al elevarse el porcentaje cobrado, la sede regional recibió gran cantidad de denuncias referentes a las tarifas del servicio, especialmente en el mes de mayo y junio del 2004.

Al efecto se debe ser claro que la gestión realizada por la Sede Regional Brunca, se orientó en primera instancia a solicitar a la sucursal Pérez Zeledón, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el análisis de cada uno de los casos, para determinar las causas que originaron aumentos de hasta un 500 %, en los recibos de agua. A partir de esa inspección, se logró que más de 300 casos fueran atendidos y verificados.

La intervención de la Defensoría se fundamentó en orientar al habitante sobre el trámite administrativo que debía realizar, con la intención de agotar la instancia local, para que una vez reunidos los requisitos necesarios, tuviese la posibilidad de que en caso de sentir aún disconformidad y perjuicio en su derecho económico, elevar el asunto al ente técnico de regulación de servicios públicos, sea la ARESEP.

Esa intervención provocó, que el Defensor de los Habitantes, presentara un recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para revertir el modelo aprobado.

- **Instituto Mixto de Ayuda Social**

La situación económica en la Región Brunca es tema de alarma, la creación de fuentes de empleo en la zona es casi nula, la migración de pobladores al extranjero aumenta y se convierte en un acto cotidiano, la pobreza en vez de disminuir se estanca, por lo que las solicitudes de asistencia gubernamental se incrementan.

El problema que se ha presentado se fundamenta en dos tópicos, en primera instancia la demora en la creación y actualización de las fichas de información social (FIS), que por sus características es requisito indispensable para ser sujeto de ayuda por parte de la supra citada, en estas se indica el nivel o grado de pobreza, de acuerdo con la primera escala son todas aquellas familias o personas que sufren de pobreza extrema (nivel I). El segundo nivel se encuentra los grupos familiares o individuos con limitaciones económicas, pero no extremas (nivel II) y el tercero, son los sujetos a núcleos familiares, que son autosuficientes (nivel III), dichas fichas tienen una validez de tres años.

La situación que se presenta en la actualidad es que por la cantidad de demandas de ayuda, las visitas no se están realizando con la rapidez del caso, llegando incluso a transcurrir más de dos meses, para que el ciudadano sea visitado.

Ante esa situación y a raíz del seguimiento realizado, la Gerencia regional Brunca del Instituto Mixto de Ayuda Social, ha tenido que realizar convenios, para que entrevistadores realicen visita a los posibles beneficiados, que no cuenten con su formula de Información Social, actualizada, misma que alimenta el Sistema de Información Objetivo (SIPO).

Otro aspecto importante es que las ayudas son únicamente a los grupos que se encuentran asentados en el primer nivel de pobreza, al efecto si bien los mismos son prioridad, no se debe excluir otros segmentos de la población que eventualmente pudiesen requerir el apoyo económico de la entidad.

v. *Entidades Públicas con mayor cantidad de Consultas*

- Instituciones Públicas con mayor número de denuncias en la Región

A partir de la puesta en marcha de la oficina regional Brunca, se ha notado un constante aumento en la cantidad de denuncias contra entidades públicas.

Al efecto se debe señalar que las instituciones que aparecen dentro de los registros, con mayor número de consultas son:

Posición	Entidad	Cantidad
Primero	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	398
Segundo	Caja Costarricense de Seguro Social	366
Tercero	Instituto Mixto de Ayuda Social	312
Cuarto	Municipalidad de Pérez Zeledón	151
Quinto	Municipalidad de Educación Pública	141

vi. *Labor de Promoción y Divulgación de Derechos*

La labor de promoción de derechos a instancia local, se ha definido como función clara de orientación y divulgación de aspectos fundamentales de legalidad, que son desconocidos por la mayoría de la población.

Esa gestión se ha desarrollado bajo la premisa de que el ciudadano conozca de forma directa la normativa que lo protege, las instancias de control y la concientización para ejercer una defensa efectiva.

En esa línea se ha colaborado con funcionarios (as), en acciones con la población indígena Ngobe, ubicada en los cinco territorios donde éstos habitan. Esa inducción se ha realizado para poner en conocimiento varios aspectos entre estos, la acción de inconstitucionalidad presentada ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, donde se pretendía la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Indígena, bajo el supuesto que la misma violentaba la Constitución Política. Al final los señores (as) magistrados declararon sin lugar esa acción.

Esa labor se enfoca en informar, crear conciencia, participación, sobre situaciones que podrían variar el modelo de vida de la población indígena, además, se denota en la mayoría de la falta de información con las que ese segmento de la población cuenta.

La labor se orienta no sólo al aspecto legal, sino a exponer de una forma objetiva, los alcances y variaciones en el marco legal que podría derivar. Al efecto fue necesaria la atención tanto de los pobladores ubicados en la República de Panamá y de Costa Rica.

Ese deseo también incluye el aprovechamiento y coordinación que se realizó con la Unidad Desconcentrada de Sistemas Comunales, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados de la Región Brunca, con el fin de impartir talleres en conjunto, donde se abordaba por un lado la temática de las Asociaciones Rurales de los Acueductos (ASADAS) y con posterioridad se indujo en la acción de la Defensoría, sobre la competencia e información contemplada en el Informe de Labores del año 2003 – 2004.

Además, se realizaron dos actividades de concientización y sensibilización sobre el tema del abuso físico contra niños niñas y adolescentes. La actividad se enfocó a funcionarios públicos involucrados en esa realidad, incluyendo al personal del Poder Judicial; en esos módulos se presentó la propuesta que en la actualidad propulsa la Defensoría de los Habitantes, ante la Asamblea Legislativa, para la eliminar el castigo físico y corporal.

Esa propuesta, bajo el lema " NO PEGUEMOS", contó con la colaboración del programa SAVE THE CHILDREN, al efecto, la cual fue impartida en el Centro Nacional de Rehabilitación y de Educación Especial SILOR, en San Isidro de El General, Pérez Zeledón y en las instalaciones del Instituto Nacional de Aprendizaje, ubicado en el distrito de Pérez Zeledón el distrito de Guaycará de Golfito.

vii. Actividades Binacionales realizadas

Al encontrarse la Región Brunca al sur del país, se han realizado, esfuerzos de coordinación con la entidad homóloga en la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, con el fin de crear una agenda sobre temas que por sus características deben ser abordadas en forma conjunta.

En ese orden de ideas, se han creado alianzas tanto con el Defensor de Pueblo, como con funcionarios destacados en la Unidad Regional, ubicada en la provincia de Chiriquí.

Al efecto dicha agenda contiene aspectos de migración, diferendos fronterizos, población indígena guaymí - gnobe, que se encuentra localizada a ambos lados de la frontera. Se han realizado actividades en el cantón de Golfito, del lado costarricense y en San Félix, del lado panameño, para tratar e identificar la problemática indígena, sus realidades y sus necesidades.

En esas actividades se contó con la presencia de representantes de las distintas comunidades guymíes tanto nacionales como panameñas y en algunos casos con los Presidentes de las Asociaciones de Desarrollo Indígenas, lo anterior para introducir a todos sus miembros en asuntos de interés general.

2. Estado de seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría

a. Derecho de acceso a la información administrativa: BICSA, un alarmante caso de evasión de controles

La Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento del oficio n.º CO-0378 del 29 de noviembre de 2004 cuyo antecedente es el oficio n.º FOE-FEC-700 del 28 de octubre de 2004 –ambos de la Contraloría General de la República–. En este último se ordena a la Auditoría Interna de BICSA Corporación Financiera S.A. (en adelante BICSA) realizar una revisión de los créditos otorgados por las distintas empresas que conforman a la entidad y que se encontraban provisionados en un 100%, los liquidados contra las estimaciones o bien estaban clasificados en categoría C o superior producto de readecuaciones. Esto con el propósito de señalar las eventuales responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que se derivaran del incumplimiento de la normativa establecida para la Corporación y en general el ordenamiento correspondiente en lo que respecta al otorgamiento de los créditos.

Sobre el particular, y en el contexto del derecho de acceso a la información administrativa, el 13 de enero de 2005 la Defensoría de los Habitantes solicitó al Presidente de la Junta Directiva Corporativa de BICSA remitir un informe en el que se hiciera referencia a los siguientes extremos:

1. *"Lista de créditos otorgados por las distintas empresas que conforman la Corporación BICSA y que actualmente se encuentran aprovisionados en un 100%.*
2. *Lista de créditos liquidados contra las estimaciones o bien que se encuentran clasificados en categoría C y superior, producto de readecuaciones.*

En cada una de las dos listas anteriores deberá indicarse lo siguiente:

 - a. *Nombre del deudor (si es persona jurídica indicar, además, su número de cédula jurídica y los nombres de sus representantes)*
 - b. *Fecha de constitución del crédito*
 - c. *Tipo de crédito*
 - d. *Monto del crédito*
 - e. *Garantías otorgadas*
 - f. *Gestiones de cobro realizadas y estado actual del crédito*
 - g. *Intereses adeudados a la fecha*
 - h. *Fecha en que se acordó el aprovisionamiento (si es el caso)*
 - i. *Razones por las cuales se procedió al aprovisionamiento*
 - j. *Fecha en que el crédito fue catalogado como C (si es el caso)*
 - k. *Razones de esa categorización*
 - l. *Empresa que actualmente se encuentra a cargo de cada operación (Corporativa, Panamá o Miami)*
3. *Si se ha procedido con la apertura de órganos de procedimiento o las denuncias penales –según corresponda– orientados a establecer responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que se deriven de un posible incumplimiento de la aplicación de la normativa establecida para la Corporación y el ordenamiento correspondiente, en lo que respecta al otorgamiento de los créditos.*
4. *Incidencia, en el patrimonio de BICSA Corporación Financiera, de los créditos que se encuentran aprovisionados en un 100% y de los liquidados contra las estimaciones o bien se encuentran clasificados en categoría C y superior producto de readecuaciones."*

El 20 de enero el Presidente de BICSA indicó a la Defensoría de los Habitantes:

- *Que dichos estudios estaban siendo realizados por la Auditoría Interna Corporativa*
- *Que la información contenida en los incisos 1 y 2 de la solicitud de la Defensoría en lo que respecta a BICSA Miami y BICSA Panamá se encuentra cubierta por el secreto bancario razón por la cual únicamente con orden judicial y por los canales correspondientes podría ser suministrada a terceros*
- *Que en lo que se refiere a BICSA Costa Rica, sus activos, pasivos y contingencias habían sido transferidos en octubre de 2004 al Banco Nacional de Costa Rica a título de pago de dividendos*
- *Y que aunque resulta respetable la interpretación de que los créditos que se encuentran en cobro judicial podrían no estar sujetos a las normas de confidencialidad bancarias, se consideraba prudente obtener de previo el criterio de la Superintendencia General de Entidades Financieras*

Inconforme con esta respuesta, la Defensoría de los Habitantes le hizo ver al Presidente de la Junta Directiva de la entidad financiera que

"... resulta lamentable que BICSA Corporación Financiera evada las competencias que el legislador ha otorgado a la Defensoría de los Habitantes en punto al "acceso institucional privilegiado" a la información administrativa. En nuestro criterio, no solamente existen normas claras que así lo establecen sino que la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República han analizado esa normativa de manera copiosa, tal y como lo podrán haber verificado tanto usted como el Vicepresidente Ejecutivo y el Asesor Legal –presentes en la reunión del pasado martes en la que les fue entregada documentación en ese sentido."

De esta forma, en su momento no sólo se discrepó de los alcances de la respuesta brindada sino que se le solicitó al Presidente de BICSA reconsiderar su criterio y remitir la información solicitada el 13 de enero.

En este punto es importante rescatar que en uno de los oficios remitidos la Defensoría se refirió al hecho de que, según había informado el Presidente de BICSA en una reunión efectuada en la Defensoría –a su solicitud–, pronto se procedería con la fusión de BICSA y su subsidiaria en Panamá prevaleciendo esta última. Se solicitó entonces remitir la siguiente información:

"... el órgano que dará cumplimiento, una vez ejecutada la fusión, a las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República mediante su oficio n.º FOE-FEC-700 del 28 de octubre de 2004 y el fechado 30 de agosto de 2004 emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del Área de Servicios Financieros, Economía y Comercio de la Contraloría General de la República.

De igual forma, se le solicita remitir la siguiente información:

- 1. Indicar los controles y los mecanismos concretos que serán implementados para dar cabal cumplimiento a las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico costarricense, como es la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito y la Ley General de Control Interno, una vez ejecutada la fusión.*
- 2. Labores concretas que desarrollará la oficina que se mantendrá en Costa Rica.*
- 3. Criterios técnicos para determinar la cantidad y la formación profesional de los funcionarios que permanecerán en la oficina que operará en Costa Rica. Debe detallarse el nombre de cada funcionario, su formación y el cargo que actualmente ocupa en la Corporación.*
- 4. En este mismo orden de ideas, informar el tipo de actividades que se desarrollan en las oficinas establecidas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua y el número de funcionarios que labora en cada una de ellas.*
- 5. Remitir copia del plan de reestructuración de BICSA Corporación Financiera a que usted hizo referencia en la reunión indicada*
- 6. Remitir copia del más reciente plan estratégico como también la copia del acuerdo de Junta Directiva por medio del cual es aprobado."*

En respuesta, el Presidente de BICSA indicó el 25 de enero cuanto sigue:

- *Que en cuanto a la reconsideración solicitada (la Defensoría había solicitado reconsiderar la negativa de brindar información) estarían brindando sus consideraciones en un documento aparte*
- *Que en relación con la posible fusión de BICSA Corporación Financiera y BICSA PANAMA, prevaleciendo esta última, aún no había sido aprobada por las Asambleas de Accionistas de ambas sociedades*
- *Que a esa fecha lo único que existía era una recomendación técnica de proceder en ese sentido por parte de las Juntas Directivas de las citadas personas jurídicas*
- *Las Asambleas de Accionistas estaban convocadas para conocer y resolver de ese tema en el transcurso de la primera semana del mes de febrero. De aprobarse la fusión recomendada por las Juntas Directivas, las Asambleas de Accionistas tendrían que conocer y resolver los mecanismos de control que serían implementados en la sociedad prevaleciente de acuerdo con las disposiciones legales costarricenses aplicables a estas entidades públicas extranjeras y además con base en lo que al efecto ha indicado la Contraloría General de la República. También se tendría que incorporar en el pacto social de la entidad bancaria prevaleciente, una disposición estatutaria en virtud de la cual los accionistas de esa sociedad y la persona jurídica como tal se comprometerían a cumplir con el ordenamiento jurídico costarricense en lo que resulte aplicable en razón de su naturaleza jurídica. De esa forma se mantendrán abiertos con la Auditoría Interna de BICSA PANAMA en esa ciudad, los canales de comunicación y coordinación que en cuanto al tema del control deben necesariamente de existir y funcionar adecuadamente.-“ (El destacado no corresponde al origina)*

No obstante, la reconsideración referida por BICSA no fue remitida a la Defensoría manteniéndose el criterio inicial de no entregar la información.

Paralelamente se realizaron gestiones ante la Auditoría Interna Corporativa de BICSA. Así, el 13 de enero la Defensoría le solicitó un informe en el que se indicara si se había procedido a la revisión de los créditos otorgados por las distintas empresas que conforman BICSA y que se encontraban aprovisionados en un 100%, los liquidados contra las estimaciones o bien estaban clasificados en categoría C y superior producto de readecuaciones. Si era así, se solicitó informar los resultados del estudio y las recomendaciones formuladas a la Administración. De igual forma, el 21 de enero de 2005 se solicitaron los oficios n.ºs. AIC-171-2004 del 3 de noviembre de 2004 y AIC-8-2005 remitidos a la Contraloría General de la República.

En respuesta, la Auditora Interna Corporativa remitió información incompleta; en especial, omitió remitir los documentos anexos al oficio n.º ACI-8-2005 los cuales son de interés en virtud de que allí se encuentra la información requerida por la Defensoría a la Junta Directiva; documentos que, dicho sea de paso, la Auditora había remitido a la Contraloría General de la República.

Pese a la trascendencia de la información y a las posibilidades de fiscalización del órgano contralor, el Gerente *a.i.* del Área de Servicios Financieros, Economía y Comercio de la Contraloría indicó a la Auditoría Interna Corporativa de BICSA lo siguiente:

“... me permito hacerle entrega adjunta a esta nota, la información remitida como anexo al oficio AIC-8-2005 del 12 de enero del año en curso y que se encuentra relacionada con un detalle de los préstamos por subsidiaria clasificados en C, D y E.”

Esto significa que el documento donde se encuentra la información que la Defensoría había venido requiriendo desde el 13 de enero ya había salido de la propia esfera de BICSA hacia un órgano de control, y negada a otro órgano de control que actúa en defensa de los derechos e intereses de todos los habitantes.

Ante la persistente negativa de parte de BICSA de suministrar información a la Defensoría se interpuso un Recurso de Amparo contra la entidad financiera representada por su Presidente y su Auditora²⁸³. Las razones de la decisión son las siguientes.

En primer término se debe considerar que la Defensoría tiene como misión esencial ejercer un control de moralidad, de justicia y de legalidad en relación con el funcionamiento del sector público. La normativa que la regula establece el "*acceso institucional privilegiado*" a la información administrativa conforme a las disposiciones establecidas en los párrafos 2° y 3° del artículo 12 así como los artículos 24 y 26, los cuales han sido ampliamente analizadas por la Sala Constitucional²⁸⁴.

La Defensoría de los Habitantes está clara en el hecho de que al tener acceso a la información se asume una responsabilidad al amparo del ordenamiento jurídico. No sería esta la primera vez que ello ocurre. Así por ejemplo, en los dos recursos de amparo planteados por la Defensoría –y referidos en la anterior *nota al pie* y uno de ellos relacionado con materia tan sensible como la tributaria– asumimos esa responsabilidad y lo importante fue que se garantizaron plenamente los derechos e intereses de los habitantes.

Ahora bien, BICSA es una empresa pública propiedad de dos bancos costarricenses, el Banco Nacional de Costa Rica que posee el 80% de las acciones, y el Banco de Costa Rica propietario del restante 20% de capital accionario. La misma Procuraduría General de la República se ha pronunciado sobre el tema en su dictamen n.° C-063-96 del 3 de mayo de 1996 indicando que "*... BICSA es una empresa pública, por cuanto se está ante una persona jurídica gestionando una actividad de índole financiera y cuyo capital social está exclusivamente en manos de entes públicos, que dominan, por ende, el total de los votos en la junta directiva y demás órganos de la sociedad.*"

Si BICSA es una empresa pública que administra fondos de naturaleza pública, la gerencia y conducción de los recursos es un asunto que interesa a todos los habitantes, de modo que la información requerida por la Defensoría es de índole pública.

Es obvio, entonces, que resulte de interés para los habitantes conocer cómo han sido administrados los recursos de BICSA, cuál ha sido su destino y hasta quiénes son los deudores que han incurrido en mora.

El interés de la Defensoría de los Habitantes en conocer dicha información tiene como propósito determinar lo siguiente:

- *examen de la etapa de formación de la obligación, es decir, operaciones irregularmente otorgadas;*
- *créditos morosos: incumplimiento de las obligaciones por parte de los deudores;*

²⁸³ La reconsideración referida líneas atrás fue planteada luego ante la Defensoría, pero en ella se mantenía el criterio inicial de no brindar la información.

²⁸⁴ Véase en este sentido los votos n.°s. 6908-2003 y 7271-2002 de la Sala Constitucional, ambos declarados con lugar y planteados contra el Banco Central de Costa Rica y la Superintendencia General de Entidades Financieras.

- *intimación o requerimiento de cumplimiento de las obligaciones por parte de BICSA hacia aquellos deudores morosos (gestiones cobratorias);*
- *si BICSA ha sido complaciente expresa o tácitamente en el retardo del pago de las deudas;*
- *posibles lesiones al interés público con acciones u omisiones de parte de BICSA;*
- *si personas físicas o jurídicas que ostenten una situación de poder, financiero, político o de otro tipo a nivel de la sociedad o la economía del país, influyeron en la concesión de créditos a contrapelo de la normativa aplicable;*
- *si se está ante un posible incumplimiento de deberes de parte de la empresa, el cual afecta el interés público;*
- *si la morosidad puede conducir a problemas de gestión de recursos y, particularmente, a la gestión de los fines públicos;*
- *afectación de los recursos públicos;*
- *si se atenta contra el interés público cuando la morosidad se presenta respecto de un deudor que es titular de una situación de poder económico, político o social susceptible de influir en la gestión de la entidad respecto de su actividad crediticia;*
- *si cabe establecer eventuales responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que se deriven del incumplimiento de la aplicación de la normativa establecida para la Corporación y el ordenamiento correspondiente, en lo que respecta al otorgamiento de los créditos.*

Pero más allá de fondos públicos, debe indicarse también que la morosidad es causa de interés público cuando afecta la estabilidad, solvencia y seguridad del ente público y, por esa vía, la economía general del país.

Aunado a lo anterior, al momento de plantear el Recurso de Amparo los accionistas de BICSA procederían pronto a la fusión de BICSA Corporación Financiera con su subsidiaria en Panamá prevaleciendo esta última. Esto significaba que los controles que aquí deben ejercer la Contraloría y la Superintendencia General de Entidades Financieras resultarían prácticamente nulos o al menos serían ejercidos con un mayor grado de dificultad, y por qué no pensar hasta en la posibilidad de su obstaculización en atención al hecho de que la sede sería regulada por un ordenamiento extraño al nacional.

Así las cosas, la Defensoría solicitó a la Sala declarar con lugar el Recurso y ordenar a BICSA hacer entrega efectiva a la Defensoría de la información que le fuera requerida a su Junta Directiva Corporativa y a su Auditoría Interna Corporativa.

La Sala admitió el recurso, confirió audiencia a BICSA y actualmente se encuentra analizándolo.

Finalmente, se logró que ante las reiteradas gestiones planteadas por la Defensoría de los Habitantes, la Asamblea de Accionistas de BICSA adoptara la decisión de que la investigación ordenada por la Contraloría no se trasladara a BICSA Panamá sino que continuara en Costa Rica hasta su culminación.

b. Privilegios: el aguinaldo de directivos de Autónomas y concejales es inconstitucional

Tal y como se ha venido dando cuenta en informes anteriores, la Defensoría realizó una investigación relacionada con el aguinaldo de los miembros de las juntas directivas de instituciones autónomas y de concejos municipales.

La Institución ha sido del criterio de que técnicamente el aguinaldo constituye un salario adicional o complementario que recibe el trabajador por lo que su cálculo es el resultado del

promedio de los salarios recibidos por aquél durante un año determinado. Las dietas, por su parte, son una especie de honorario que reciben aquellas personas que forman parte de órganos colegiados deliberativos, y como tales las reciben porque asisten a las sesiones. Por tanto, estas personas no están sujetas a una relación de servicio de la que deriven derechos laborales y las dietas que reciben no constituyen salario. Jurídicamente es improcedente, entonces, que a partir del promedio de las dietas, se calcule un aguinaldo como si la relación fuera de carácter laboral.

No obstante lo anterior, la Defensoría verificó en el año 2002 que mediante el artículo 5 de Ley de Pago de Aguinaldo a Servidores de Instituciones Autónomas, Semiautónomas y Municipales se establecía una cuestionable excepción que abría la posibilidad de que en el caso de los miembros de juntas directiva de instituciones autónomas, semiautónomas y de concejos municipales pudieran recibir aguinaldo condicionado a favorables condiciones económicas de la respectiva institución.

Como resultado de la investigación, la Defensoría recomendó a dichos servidores que, atendiendo razones de orden ético, jurídico y económico, y en virtud de que no se había dictado un acto administrativo motivado que justificara la procedencia del pago de aguinaldo, se procediera a suspender dicho pago y reprogramar los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales o municipales.

En años posteriores se dio seguimiento a tales recomendaciones y pese a que la mayoría de las municipalidades y entidades autónomas había dejado de reconocer el emolumento, otras persistían en aplicar la norma en contravención con el ordenamiento jurídico y las normas de la técnica jurídica. Esto hizo necesario recurrir ante la Sala Constitucional donde en el mes de diciembre de 2003 se interpuso una Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 5 de la Ley de Pago de Aguinaldo a Servidores de Instituciones Autónomas, Semiautónomas y Municipales.

La Sala, coincidiendo con el criterio de la Defensoría, declaró con lugar la Acción por medio del voto n.º 2004-14254 del mes de diciembre de 2004 y, en consecuencia, anuló por inconstitucional la norma.

Así las cosas, en el mes de enero de 2005 la Defensoría continuó realizando acciones de seguimiento con el propósito de determinar si en el mes de diciembre se había reconocido el aguinaldo y, si era sí, las acciones que se adoptarían para reintegrarlo.

Las gestiones dieron como resultado lo siguiente:

TABLA
AGUINALDO 2004
MIEMBROS CONCEJOS MUNICIPALES ²⁸⁵

²⁸⁵ Elaborado por la Defensoría de los Habitantes con base en información suministrada por las municipalidades.

MUNICIPALIDAD	PAGÓ/NO PAGÓ	MONTO
IV. Abangares	Sí	¢496.750,00
Acosta	No	
Aguirre	No	
Alajuela	Sí	¢7.755.834,24
Alajuelita	No	
Alfaro Ruiz	No	
Alvarado	No	
Aserrí	No	
Atenas	No	
Bagaces	Sí	¢499.158,00
Barva	Sí	¢387.743,00 ²⁸⁶
Belén	No ²⁸⁷	
Buenos Aires	Sí	¢715.968,00
Cañas	Sí	¢556.500,00
Carrillo	Sí	¢1.013.460,00
Cartago	Sí	¢3.684.268,05
Corredores	No	
Coto Brus	Sí	¢317.500,02
Curridabat	Sí	¢1.544.025,00 ²⁸⁸
<i>Desamparados</i>	Sí	¢4.193.640,00
Dota	No	
El Guarco	Sí	¢524.000,00
Escazú	Sí	¢2.137.558,00
Esparza	Sí ²⁸⁹	¢993.801,54
Flores	Sí	¢561.650,00
Garabito	No	
Goicoechea	No	
Golfo	No	
Grecia	No	
Guácimo	No	
Guatuso	No	
Heredia	Sí	¢2.545.987,50
Hojancha	No	

²⁸⁶ Corresponde a un monto parcial porque algunos miembros se abstuvieron de recibirlo en espera de aclarar la procedencia del pago.

²⁸⁷ Desde 2003 los regidores acordaron destinar el monto a diversos proyectos comunales.

²⁸⁸ De todos los regidores hay tres de ellos a quienes no se les había cancelado al 11 de enero.

²⁸⁹ Se presentó moción para no cancelar aguinaldo pero fue rechazada.

Jiménez	No	
La Cruz	No	
La Unión	Sí	¢2.607.780,00
León Cortés	No	
Liberia	No	
Limón	No	
Los Chiles	No	
Matina	No	
Montes de Oca	No	
Montes de Oro	Sí	¢388.661,00
Mora	Sí	¢495.000,00
Moravia	No	
Nandayure	No	
Naranjo	No	
Nicoya	No	
Oreamuno	Sí	¢1.375.596,00
Orotina	No	
Osa	No	
Palmares	Sí	¢665.000,00
Paraiso	Sí	¢1.098.675,00
Parrita	No	
Pérez Zeledón	No	
Poás	No	
Pococí	Sí	¢1.906.770,83
Puntarenas	Sí	¢2.894.400,00
Puriscal	No	
San Carlos	Sí	No se indica
San Isidro	Sí	¢908.939,94
San José	Sí	¢5.252.168,19
San Mateo	No	
San Pablo	Sí	¢507.450,00
San Rafael	Sí	¢841.300,00
San Ramón	No	
Santa Ana	No	
Santa Bárbara	Sí	¢624.933,33
Santa Cruz	Sí	¢2.534.267,37 ²⁹⁰
Sto. Domingo	No	
Sarapiquí	Sí	¢1.213.800,00
Siquirres	Sí	¢1.338.804,00
Talamanca	No	
Tarrazú	No	
Tibás	No	

²⁹⁰ El monto indicado por la Auditoría es de ¢2.565.467.37.

Tilarán	Sí	¢949.521,00
Turrialba	No	
Turrubares	No	
Upala	Sí	¢525.200,00
Valverde Vega	No	
Vázquez Cor.	Sí	¢780.000,00

Nota: De las que sí pagaron, siete de ellas (Bagaces, Buenos Aires, El Guarco, San Pablo de Heredia, Santa Cruz, Siquirres y Tilarán) han realizado gestiones concretas para devolver.

RESUMEN

NO PAGARON AGUINALDO : 45
SÍ PAGARON AGUINALDO : 36

A las municipalidades que sí pagaron se les requirió informar si se había emitido un acto administrativo motivado en relación con las circunstancias económicas favorables de cada institución, la autoridad que dictó el acto y las acciones concretas que realizaría la Auditoría interna para recuperar los pagos.

De igual forma, se recordó que la Ley n.º 8422 –Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito– establece en su artículo 5 la figura del *fraude de ley* en los siguientes términos:

“La función administrativa ejercida por el Estado y los demás entes públicos, así como la conducta de sujetos de derecho privado en las relaciones con estos QUE SE REALICEN AL AMPARO DEL TEXTO DE UNA NORMA JURÍDICA Y PERSIGAN UN RESULTADO QUE NO SE CONFORME A LA SATISFACCIÓN DE LOS FINES PÚBLICOS Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO, se considerarán ejecutadas en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma jurídica que se haya tratado de eludir.” (La negrita no se presenta en el original)

También se hizo ver la necesidad de considerar los alcances del párrafo primero del artículo 48 de la misma Ley contra la Corrupción que señala, a la letra, cuanto sigue:

“Será sancionado con prisión de uno a ocho años, el funcionario público que SANCIONE, PROMULGUE, AUTORICE, SUSCRIBA O PARTICIPE CON SU VOTO FAVORABLE, EN LAS LEYES, DECRETOS, ACUERDOS, ACTOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS QUE OTORGUEN, EN FORMA DIRECTA, BENEFICIOS PARA SÍ MISMO, para su cónyuge, compañero, compañera o conviviente, sus parientes incluso hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad o para las empresas en las que el funcionario público, su cónyuge, compañero, compañera o conviviente, sus parientes incluso hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad posean participación accionaria, ya sea directamente o por intermedio de otras personas jurídicas en cuyo capital social participen o sean apoderados o miembros de algún órgano social.” (El resaltado no pertenece al original)

Considerando tales normas, se precisó lo siguiente:

1. El hecho de que los miembros del Concejo hayan aprobado para sí mismos el aguinaldo eventualmente podría configurar el delito establecido en el artículo 48 y, por tanto, de presentarse una denuncia penal, ser sancionados con la pena allí establecida.
2. De lo anterior se exceptuarían aquellos miembros del Concejo que hubieran votado negativamente y así lo hicieron constar en actas además de que no recibieron el aguinaldo.
3. Si además de lo anterior el aguinaldo se aprobó sin que mediara un acto administrativo debidamente motivado en los términos de las disposiciones establecidas en la Ley General de la Administración Pública, eventualmente se configuraría el delito de fraude de ley, con las consecuencias que ello implica.
4. Una devolución inmediata del monto recibido sería una medida que en definitiva podría atenuar la gravedad de los hechos en el marco de las disposiciones del Código Procesal Penal.

En virtud de lo anterior, se solicitó un informe en el que se hiciera referencia puntual a cada uno de los extremos indicados. Como resultado, a la fecha se ha obtenido la siguiente información, con la aclaración de que la primera de las siguientes dos tablas hace referencia a las municipalidades donde los concejos aprobaron el aguinaldo y la segunda a las municipalidades donde la administración lo hizo.

TABLA No. 1
AGUINALDO CONCEJALES MUNICIPALES

INSTITUCIÓN	ACCIONES CONCEJO MUNICIPAL
Cartago	Devolverán aguinaldos
Desamparados	Devolverán aguinaldos y recursos invertidos en <i>"alguna obra importante para el cantón"</i>
La Unión	No devolverán aguinaldo
Montes de Oro	Devolverán aguinaldos
Oreamuno	A la espera de la redacción del voto
Paraíso	Pese a las reiteradas gestiones planteadas por la Defensoría, no ha respondido
Sarapiquí	No devolverán aguinaldo
Siquirres	No devolverán aguinaldo

TABLA No. 2
AGUINALDO CONCEJALES MUNICIPALES

MUNICIPALIDAD	ACCIONES MIEMBROS CONCEJO
Abangares	No devolverán aguinaldo
Alajuela	Tema no lo ha resuelto la Sala “ Un regidor manifestó que devolverá
Barva	No devolverán aguinaldo
Cañas	Devolverán aguinaldo
Carrillo	Se solicita plazo al 30 de mayo para saber si devolverán y si no es así adoptar medidas
Coto Brus	No devolverán aguinaldo
Curridabat	No devolverán aguinaldo
Escazú	No devolverán aguinaldo
Esparza	No devolverán aguinaldo
Flores	Devolverán aguinaldo
Heredía	No devolverán aguinaldo
Mora	Pese a las reiteradas gestiones planteadas por la Defensoría no ha respondido
Palmares	No devolverán aguinaldo
Pococí	No devolverán aguinaldo
Puntarenas	No devolverán aguinaldo
San Carlos	Se trasladó a Comisión de Hacienda y Asesor Legal. Un regidor va a devolver
San Isidro Heredia	Se solicitó aclaración y adición a la Sala sobre derechos adquiridos de buena fe
San José	No devolverán aguinaldo
San Rafael Heredia	Devolverán el aguinaldo
Santa Bárbara	Devolverán el aguinaldo
Upala	Devolverán el aguinaldo (dos regidores harán consultas antes de devolver)
Vásquez Coronado	Devolverán el aguinaldo

A la fecha se están estudiando las acciones que se adoptarán según las respuestas brindadas.

c. **Conflicto armado en Irak: el Poder Ejecutivo violó la Constitución**

Como se recordará, el 19 de marzo de 2003 iniciaron las acciones bélicas contra Irak. Ese mismo día el Poder Ejecutivo emitió su posición en términos bastante contradictorios; mientras abogaba por la paz y el cumplimiento del exgobernante iraquí de las resoluciones de la ONU, confundía sus argumentos al respaldar la alianza internacional contra el terrorismo. Luego afirmaba que la vocación de paz no tenía que ser interpretada como indiferencia o tolerancia ante el terrorismo y que en el conflicto entre la paz y el terrorismo Costa Rica no es neutral y el país será un aliado *“leal, firme y decidido”* de quienes buscan la paz, la libertad, la democracia y el respeto al derecho internacional. Y mientras defendió una *“... contribución determinante de Naciones Unidas para lograr restablecer los equilibrios y la paz en Irak”*, manifestó un respaldo a las acciones bélicas por medio de un cuestionado apoyo moral. Es decir, se alegaron argumentos relacionados con cierto contexto para extrapolarlos a una coyuntura diferente, lo que ocasionaba la invalidez de la decisión del Ejecutivo. Esto llevó a que Costa Rica fuera incluida en la lista de países que conformaron la Coalición que realizó acciones en Irak.

Tal y como se indicó en anteriores informes, la Defensoría inició una investigación sobre el origen, contenido y alcances de dicha inclusión, concluida la cual recomendó al Poder Ejecutivo rectificar la posición asumida y adoptar las medidas necesarias para excluir a Costa Rica como miembro de dicha Coalición.

En respuesta, el Poder Ejecutivo omitió referirse al fondo del asunto alegando razones de forma y absteniéndose de emitir o replantear una posición conforme al ordenamiento jurídico y la mejor tradición costarricense.

Frente a una actuación del Poder Ejecutivo violatoria de los más elementales principios y normas de carácter constitucional, y ante su despreocupada respuesta a las recomendaciones planteadas, el 21 de abril de 2003 la Defensoría planteó una Acción de Inconstitucionalidad²⁹¹.

Por medio del voto n.º 9992-2004 del 8 de setiembre de 2004 la Sala declaró con lugar la Acción considerando que,

"... por ser contrario a la Constitución Política; al sistema internacional de la Organización de Naciones Unidas y al derecho internacional aceptado por Costa Rica, se anula el acuerdo del Poder Ejecutivo del diecinueve de marzo del dos mil tres, relacionado con el conflicto bélico contra Iraq, y todo acto o actuación relacionado con este. Proceda el Gobierno de la República a hacer las gestiones necesarias para que el Gobierno de los Estados Unidos de América excluya a nuestro país de la lista de países "aliados" de la "Coalición" o "Alianza", que consta en la página web de la Casa Blanca."

Con tal fallo dio por concluida una etapa más de desaciertos del Poder Ejecutivo.

3. Participación en procesos de diálogo y entendimiento: construcción de soluciones desde la sociedad

a. El caso de la Reforma al Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte

Tal como se ha destacado en los Informes Anuales de los últimos años, la Defensoría de los Habitantes ha privilegiado la conformación de instancias de diálogo y entendimiento como mecanismo idóneo para alcanzar acuerdos entre los habitantes y las instituciones públicas, respecto a determinados conflictos que cotidianamente surgen como parte de la dinámica social y que reúnen ciertas particularidades como su nivel de complejidad y el elevado impacto social y económico que podrían generar.

Dicho mecanismo de actuación encuentra su fundamento en la propia normativa que rige el accionar de la institución, y que persigue involucrar al habitante en la defensa de sus derechos e intereses mediante la participación conjunta con las instituciones públicas en el examen y diseño de soluciones a sus problemas.

En este sentido, la experiencia institucional como ente mediador y facilitador de procesos de diálogo ha resultado sumamente satisfactoria no sólo por el producto alcanzado en cada uno de ellos sino también por la adquisición de conocimientos, técnicas, metodologías y demás insumos

²⁹¹ La Acción se tramitó junto con otras dos, una planteada por un estudiante universitario y la otra por un gremio profesional.

que han permitido consolidar esta modalidad de intervención como parte de la labor institucional.

A la vez, la participación de la Defensoría en este tipo de procesos ha legitimado su accionar frente a los propios habitantes, quienes han acudido a la institución en procura de respuestas que lamentablemente no encuentran en las instancias correspondientes.

La presente sección da cuenta de un proceso exitoso en el que la Defensoría participó en calidad de ente facilitador, y que dada la relevancia de los acuerdos logrados procede referir en las páginas siguientes.

i. La Reforma al Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte

En el Informe Anual del período 2003-2004 se indicó ya que ante una recomendación de la Defensoría así como de ciertas organizaciones sociales, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) accedió a constituir una comisión intersectorial con participación del Poder Ejecutivo, organizaciones patronales, laborales, solidaristas y del sector cooperativo, a fin de analizar a fondo la problemática del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y emitir las recomendaciones pertinentes.

La denominada “Comisión Social de Reforma” inició su labor desde abril del año 2004, y durante casi un año de trabajo logró superar múltiples diferencias entre sus miembros para lograr finalmente acercar posiciones y presentar a la Junta Directiva de la CCSS y a la sociedad en general dos propuestas coincidentes en la mayor parte de sus elementos, lo que a la postre permitió aprobar la reforma al IVM en forma unánime y se consiguió evitar la posible confrontación y efervescencia social que el tema generó.

En las siguientes líneas se abordan los principales rasgos que caracterizaron el proceso de análisis y discusión respecto al IVM y que culminó con una reforma consensuada y aprobada por unanimidad, proceso que como se indicó contó con la participación de la Defensoría como ente facilitador.

- **Antecedentes de la Reforma**

Distintos estudios actuariales elaborados por la CCSS coinciden en apuntar el inminente colapso financiero que experimentará el IVM en el corto plazo si no se aplican una serie de medidas que contrarresten las tendencias observadas.

Entre las razones que explican esta situación se puede destacar la transición demográfica que experimenta el país, cuya característica más notable es el aumento considerable de la esperanza de vida en los últimos 50 años. Lo anterior explica que a principios de la década de los 80 se podían contabilizar 17 trabajadores activos por cada pensionado, mientras para el año 2003 la relación se reduce a 7 activos por cada pensionado y la estimación para el 2040 es de sólo tres activos por cada pensionado, todo lo cual provoca una presión en las finanzas del régimen al incrementarse los gastos en relación con los ingresos.

A partir de los datos y estimaciones anteriores y de otros que por razón de espacio no se precisan aquí, los estudios actuariales vierten algunas proyecciones en el comportamiento del IVM si no se implementan reformas de ningún tipo, entre ellas las siguientes:

1. Si las hipótesis asumidas se realizan, se presentaría un déficit de contribuciones en el año 2005 y un déficit de operación en el año 2017; las reservas se agotarían en el año

2023. En el año 2040 con los aportes del 7.5% sobre los salarios únicamente se podría sufragar el 41% de las obligaciones, es decir, para hacerle frente al pago de todos los beneficios sería necesaria una contribución del 18.1% sobre los salarios.

2. Los resultados obtenidos con la hipótesis de una prima constante del 7.5% sobre los salarios, confirman que ésta es insuficiente para garantizar el pago de los beneficios en el largo plazo y que será necesario aumentarla en el futuro.
3. Los resultados de la presente evaluación muestran la necesidad de ajustar el perfil de beneficios y requisitos del Seguro IVM, dentro del marco de las posibilidades financieras y económicas del país y de la Ley de Protección al Trabajador.
4. Durante la última década la Población Económicamente Activa ha experimentado cambios considerables en detrimento de los ingresos de los seguros sociales, pues la participación del trabajo informal y no asalariado ha venido adquiriendo un mayor peso relativo.
5. La cartera de inversiones del Seguro IVM se encuentra sumamente concentrada en un único instrumento emitido por el Ministerio de Hacienda, requiriéndose un cambio de estrategia dirigido hacia la diversificación de la cartera.

No obstante, las recomendaciones de la CCSS no fueron enteramente compartidas por varias organizaciones laborales que reclamaban más bien la adopción de medidas para reducir la evasión, subdeclaración y morosidad; el cumplimiento del Estado con sus obligaciones fiscales; una mayor transparencia en materia de inversiones financieras del IVM; y particularmente una ampliación de la base contributiva mediante el aseguramiento directo de trabajadores independientes, voluntarios, mujeres, campesinos y demás grupos con condiciones de trabajo especiales, de conformidad con disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador (LPT) y el Foro de Concertación Nacional del año 1998.

Ante dicha situación, el enfrentamiento social estaba servido si la CCSS insistía, como entonces se preveía, en impulsar un tipo de reforma que privilegiaba ciertos cambios en el esquema de beneficios y requisitos (reforma paramétrica) sin atender de previo a un examen sobre la gestión administrativa del régimen, la política de inversiones financieras y el apoyo institucional a la extensión de la cobertura.

ii. Instauración de la Comisión Social de Reforma

Como se indicó anteriormente, producto de las gestiones impulsadas por la Defensoría a solicitud de distintas organizaciones sociales y laborales, la CCSS instauró una comisión en la que participaron los sectores con representación en la Junta Directiva de la entidad y a la que fueron invitadas "con voz pero sin voto" entidades como la Defensoría, la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Si bien la participación de dichas entidades no estuvo muy clara al inicio, con el desarrollo del proceso fueron asumiendo un papel de facilitación y apoyo técnico en lo que les era propio, la Defensoría en el planteamiento de metodologías de trabajo y en la conducción del proceso en su etapa más avanzada, la SUPEN realizando importantes prevenciones sobre la viabilidad técnica de las propuestas sectoriales y la OIT rindiendo una valoración independiente respecto a los estudios actuariales de la CCSS, y coordinando la subcomisión técnica que articuló las distintas propuestas.

Desde las primeras sesiones de trabajo, la Defensoría planteó la necesidad de ampliar la representación sectorial e incorporar a otros colectivos con interés directo en la reforma, tal es el caso de las mujeres, los trabajadores independientes, las personas con discapacidad y las y los adultos mayores.

Durante esta primera etapa el proceso conoció una importante disposición de los diferentes sectores por discutir y atender todas las inquietudes planteadas, entre ellas la valoración de los estudios actuariales de la CCSS por parte de un órgano técnico independiente, labor que fue solicitada a la OIT.

El estudio realizado por la OIT respaldó en la mayoría de los casos las conclusiones de la CCSS. No obstante recomendó una serie de ajustes encaminados a establecer un escenario de "Administración eficiente" que implica, entre otras cosas, la disminución de gastos destinados a la Administración y otra serie de ajustes que permitirían postergar el déficit del régimen por un plazo aproximado de 5 años, sin afectar los parámetros en requisitos y beneficios.

Paralelamente a la realización del estudio por parte de la OIT, la Comisión Social dedicó varios meses a conocer en forma pormenorizada distintos aspectos relativos a la administración del régimen y de las variables que urgía atender. Concluida esta etapa de "nivelación", se hizo evidente la ausencia de una metodología que permitiera encauzar la discusión, pues se vislumbraban dos visiones contrapuestas respecto a las soluciones requeridas.

Por una parte, la representación de la CCSS, el Ministerio de Trabajo, los patronos y solidaristas enfatizaban en la "reforma paramétrica", mientras sectores como el sindical, el INAMU y en alguna medida el cooperativismo, propugnaban por estimar previamente el impacto que sobre las finanzas del régimen tendría un incremento en la extensión de la cobertura así como del tránsito hacia una "administración eficiente" en los términos sugeridos por la OIT.

En este marco, la Defensoría propuso una metodología de trabajo que consistía en subdividir el proceso de discusión en diferentes temáticas y "momentos", por una parte una subcomisión se encargaría de analizar el tema de la "Universalización" y otra el tema de la "Gestión Administrativa y Financiera", y finalmente la Comisión en pleno armonizaría esas recomendaciones con las modificaciones propias de la reforma paramétrica. Los sectores avalaron en su mayor parte dicha propuesta, aunque prefirieron que fuera la Comisión en Pleno la que participara en el análisis de las diferentes temáticas.

Es importante consignar que durante esta etapa de análisis las diferencias de criterio comenzaron a minar la confianza sobre la conducción del proceso, y se manifestó un malestar por parte de varios sectores en relación con la facilitación y coordinación que formalmente realizaba la CCSS, pues criticaron que sus funcionarios valoraran con más precisión los borradores de propuesta que presentaban ciertos grupos mientras las propuestas de los demás no conocía ni la celeridad esperada (verbigracia los ejemplos de variación a partir de ejemplos reales) ni la valoración técnica adecuada (como la viabilidad de establecer mejores condiciones para el retiro anticipado de mujeres).

Asimismo, durante esta etapa uno de los grupos sindicales solicitó suspender la discusión hasta tanto no se aclarara una información difundida en los medios de prensa según la cual varias pensiones por invalidez se habrían otorgado en forma irregular, lo que ocasionó la suspensión temporal del Gerente de Pensiones. Por no encontrar suficiente eco en la Comisión Social, ese grupo se retiró del proceso aunque más adelante se reincorporó, cuando cambió de manos su conducción.

Durante este lapso, la Defensoría abogó por continuar el proceso iniciado subrayando que los meses anteriores habían permitido a todos los sectores precisar la información sobre el IVM, lo que permitió unificar posiciones sobre ciertas medidas concretas y vislumbrar un acuerdo al menos parcial.

Si bien la Defensoría asumió un papel facilitador, también aportó elementos a la discusión tales como su propuesta para ampliar el número de empresas públicas estatales que deberán contribuir con parte de sus utilidades al proceso de universalización del IVM (artículo 78 de la LPT); la solicitud para que las propuestas finales sean sometidas a consideración de colectivos no representados en la Comisión como las personas con discapacidad y los adultos mayores (aspecto que ante el escaso apoyo recibido obligó a plantear directamente la consulta ante el Consejo Nacional de Rehabilitación); y la consulta realizada al Ministerio de Hacienda respecto a la capacidad para asumir un incremento en la prima, ante lo cual se informó que dicho compromiso excedía las posibilidades actuales del Estado.

Asimismo, la Defensoría definió posiciones sobre temáticas objeto de debate, manifestando su oposición a una fórmula de cálculo que pretendía reducir la cuantía de las pensiones por invalidez respecto a las pensiones por vejez; el apoyo a la incorporación de ciertas acciones afirmativas a favor de las mujeres; el requerimiento de incorporar como parte de la reforma estrategias agresivas en materia de extensión de la cobertura y eficiencia en la gestión administrativa; la recurrente prevención para que el costo de la reforma no afectara a los grupos con menores ingresos; y la necesidad de vincular los cambios a realizar con otros temas de interés nacional como la unificación del sistema nacional de pensiones.

Hacia el mes de noviembre se acordó que los diferentes sectores plantearían por escrito su propuesta de reforma con base en el análisis precedente. No obstante, persistía aún un nivel de polarización en relación con las soluciones a aplicar, y mientras un conjunto de sectores ya prácticamente había definido una propuesta de reforma que coincidía en su mayor parte con la que favorecía la CCSS, otros grupos demandaban más tiempo para poder realizar varias estimaciones que no se habían concluido y que consideraban fundamentales.

Al tiempo que esto ocurría, en la propia Junta Directiva de la CCSS parecía confluir un juego de intereses que condujo a la adopción de un acuerdo para que el proceso de reforma comprendiera una serie de temáticas sobre las que ciertos sectores habían insistido con especial énfasis, como la extensión de la cobertura, pero pocos días después otro acuerdo dejó sin efecto el anterior, ocasionando un nuevo enfrentamiento a lo interno de la Comisión Social.

Asimismo, la Junta Directiva de la CCSS estableció un plazo máximo para concluir la etapa del análisis y redactar uno o varios documentos finales, limitación que fue criticada por los sectores que solicitaban más tiempo para afinar su propuesta. En este contexto, la prensa informaba continuamente sobre las diferencias de criterio y refería los continuos enfrentamientos en el seno de la Comisión.

A principios de diciembre de 2004, y cumpliendo con el plazo fijado por la CCSS, se presentó una propuesta final suscrita por los representantes de la CCSS, el Ministerio de Trabajo, los patronos y solidaristas y uno de los dos representantes del movimiento cooperativo. Inmediatamente, los sectores sindicales, el INAMU y el otro representante del cooperativismo criticaron que la CCSS respaldara la propuesta en razón de que consideraban el proceso inacabado.

Al respecto, los representantes de la CCSS se comprometieron a otorgar un plazo adicional con el fin de que los sectores inconformes presentaran un documento de observaciones a la

propuesta del 08 de diciembre, aunque no quedó claro a partir de cuando regiría ese plazo y si el mismo ameritaba nuevas reuniones de la Comisión Social.

En esta difícil coyuntura la Defensoría señaló a la Junta Directiva de la CCSS y a la opinión pública en general que en su criterio el proceso no podía darse por acabado, y precisó diferentes aspectos que convenía aclarar o modificar respecto a la propuesta mencionada, por lo que solicitó una ampliación del plazo para insistir en la posibilidad de lograr un acuerdo y conferir a la reforma la legitimidad y el respaldo social que requería.

iii. Conformación de la Subcomisión Técnica

Posterior a las gestiones de la Defensoría, la Junta Directiva de la CCSS acordó ampliar el plazo de discusión por un máximo de 15 días, desde mediados hasta finales de enero del 2005.

En la primera sesión de trabajo se conoció que los sectores patronal y solidarista no acudirían al nuevo proceso, pues consideraban agotada su participación y reiteraban su propuesta anterior. Al mismo tiempo, se conoció que la CCSS decidió sustituir a sus representantes ante la Comisión Social, y producto de la presión de algunos grupos, la Comisión acordó que fuera la Defensoría de los Habitantes la entidad que facilitara el proceso a seguir.

Al mismo tiempo, se acordó de manera unánime conformar una Subcomisión Técnica coordinada por la OIT, e integrada también por representantes de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, el INAMU, los grupos sindicales y cooperativistas y la Defensoría, con el propósito de articular las distintas propuestas y apreciaciones y redactar un documento que integrara las diversas visiones y soluciones enunciadas.

La Subcomisión Técnica inició una ardua labor que si bien requirió ampliar el plazo asignado – que las autoridades de la CCSS aceptaron en vista del avance conseguido-, se logró en pocas semanas preparar un documento que además de articular las distintas propuestas, incorporó varias estimaciones no realizadas con anterioridad, cuya elaboración contó con la colaboración de la Dirección Actuarial de la CCSS.

Durante este proceso, los representantes de la Defensoría, OIT y la CCSS, se reunieron con los patronos y solidaristas para explicarles el trabajo que se realizaba y procurar conseguir su respaldo, el cual se logró mediante su compromiso de analizar objetivamente el documento resultante así como la posibilidad de apoyar nuevas propuestas que se enmarcaran dentro de su visión del problema.

Posteriormente, el 28 de febrero se presentó la propuesta final que fue avalada por los sectores sindical, cooperativo y el INAMU. Asimismo, la Defensoría, la OIT y la SUPEN rubricaron un documento que hacía constar su participación como entes facilitadores y observadores del reciente proceso, lo cual le confirió mayor legitimidad según la opinión generalizada.

El esfuerzo de articular posiciones reflejó que los puntos de contacto entre los diversos sectores eran mucho más numerosos y sustanciales que sus diferencias, y que era perfectamente posible un acuerdo en la mayor parte de aspectos que contemplaban las distintas propuestas de reforma.

El documento en cuestión se remitió a la Junta Directiva de la CCSS. Al mismo tiempo, los representantes sectoriales que participaron en la Subcomisión Técnica iniciaron un intenso proceso de diálogo para informar a sus bases sobre la nueva propuesta de reforma, y los representantes de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS y de la OIT se reunieron nuevamente con

empresarios y solidaristas a fin de acercar posiciones y lograr la meta de aprobar una reforma de manera unánime.

Posteriormente, tras algunas modificaciones introducidas en el seno de la Junta Directiva de la CCSS, el 21 de abril se aprobó la reforma al IVM, la cual corresponde en su mayor parte a la propuesta formulada el 28 de febrero que, como se indicó, fusionaba las distintas propuestas formuladas por todos los sectores así como las observaciones planteadas por las entidades facilitadoras. El 28 de abril quedó en firme la reforma y se anunciaron al país sus alcances.

iv. El contenido de la Reforma al IVM

Por no resultar este el espacio idóneo para dar cuenta de los alcances de la reforma, conviene solamente consignar que las modificaciones realizadas en el esquema de beneficios y requisitos respetan integralmente los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de seguridad social, y contemplan una de las máximas postuladas por la Defensoría, la relativa a que el costo del ajuste no debía afectar a los grupos de menores ingresos, identificados en este caso con los trabajadores que perciben dos salarios mínimos o menos, a quienes más bien se les incrementará el monto de su pensión.

Asimismo, la CCSS se compromete a diseñar y aprobar en los próximos meses sendos Planes de extensión de la cobertura y de mejora en la gestión administrativa y en la política de inversiones; se incorporan las reivindicaciones a favor de las mujeres que fueron propuestas y defendidas por ciertos grupos; se pospone para otro momento la redefinición de requisitos para optar por la pensión de invalidez (se esperará que una comisión especializada rinda las recomendaciones pertinentes); se imprime una sana gradualidad en la aplicación de los cambios; se mantiene la edad de retiro anterior; se introducen nuevos beneficios relacionados con el retiro anticipado y la prestación reducida para quienes no alcancen las cuotas requeridas; y se garantiza de esta forma la solvencia financiera del régimen al menos para el año 2040.

v. Consideración final

Sin duda alguna la reforma al IVM constituye uno de los más importantes eventos ocurridos en los últimos años en materia de política social, sobre todo si se considera que ese "Régimen General" se convierte en la columna vertebral de todo el sistema de seguridad social del país.

Casi tan relevante como la reforma en sí -que garantiza la sostenibilidad del régimen durante los próximos 35 años- resulta el proceso que antecedió su aprobación, y que viene a constituir un referente en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas tal como lo han expresado distintas autoridades públicas y de organizaciones sociales y productivas, así como diversos analistas y formadores de opinión.

En efecto, si bien durante el proceso que antecedió a la reforma las diferencias se marcaron fuertemente y en ocasiones hicieron peligrar la posibilidad de un acuerdo, la acción firme y decidida de los entes llamados a insistir en el diálogo así como la vocación conciliatoria de la entidad que convocó este esfuerzo, permitieron dar siempre una "última oportunidad" que culminó con el referido e histórico consenso intersectorial.

Para la Defensoría de los Habitantes su participación en el proceso de reforma al IVM y el resultado finalmente conseguido, constituyen una prueba irrefutable de que el diálogo continúa representando la vía por excelencia para encontrar las soluciones que requieren los grandes desafíos nacionales, y que la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas

públicas constituye una condición fundamental para conferir la legitimidad que tales soluciones demandan.

4. Consultas sobre Proyectos de Ley

a. Dirección de la Defensoría de la Mujer

Durante este período varios proyectos de ley han sido analizados por la Defensoría de la Mujer. Fundamentalmente cabe reseñar los proyectos de ley sobre “Pensiones Alimentarias” y sobre “Trabajo Doméstico”.

Respecto del Proyecto de Ley de Pensiones Alimentarias, Proyecto de Ley n° 15314 la Defensoría de los Habitantes, como representante de la Comisión para la Investigación sobre la vigencia del derecho de pensión alimentaria en Costa Rica y los mecanismos para su exigibilidad, participó en una audiencia ante la Comisión de Asuntos Sociales, en la cual se expusieron los aspectos más relevantes del proyecto, un análisis pormenorizado de su articulado, los pros y los contras del proyecto y como conclusión se recomendó su no aprobación.²⁹²

Por otro lado, la Defensoría de los Habitantes ve con buenos la regulación del trabajo doméstico y el reconocimiento de los derechos laborales que se plantean en el *Proyecto de Ley sobre Trabajo Doméstico*, proyecto número 15417, por ello considera conveniente su aprobación con el fin de erradicar las injusticias que derivan del régimen especial al cual se encuentran sometidas muchas mujeres que laboran en los servicios domésticos.

b. Dirección de Control de Gestión Administrativa

i. *Proyecto de Ley No. 15664 “ Ley de regulación de casetas y mecanismos de acceso a barrios residenciales”*

El tema de fondo que sustenta el proyecto de ley en cuestión está referido a permitir el uso privado de un bien demanial, es decir de uso público, como lo es una calle afectada al servicio general o colectivo, ello con la finalidad de instalar y usar mecanismos de detención transitoria tanto de los habitantes de la República como de todo tipo de vehículos que pretendan ingresar a una comunidad, sea esta una urbanización o un barrio con un único ingreso, bajo el argumento de dar “seguridad” a los vecinos de la misma, ya que este tipo de diseño urbano es mucho más seguro que aquel que tiene una multiplicidad de entradas y salidas, lo que hace verdaderamente difícil controlar el ingreso y egreso de personas y vehículos y por ende la seguridad comunal.

En ese sentido, la Defensoría se opuso a dicho proyecto considerando que se está afectando el libre tránsito de las personas, garantizado en el artículo 22 de nuestra Constitución Política.

Por otra parte, no está científicamente comprobado en nuestro medio social el argumento que se da en la exposición de motivos del presente proyecto de ley el cual indica que la sola existencia de una aguja disuade a aquellas personas que tienen la intención de cometer un delito.

²⁹² Considera la Comisión que el Proyecto de Ley, en apariencia, propone artículos que promueven la equidad, sin tomar en cuenta las diferencias económicas y de acceso a los recursos entre hombres y mujeres. Por otro lado, propone plazos mayores a los que regula la ley actual, afectando tanto a las madres como a los hijos/as beneficiarias de la pensión alimentaria.

En cuanto a lo que se denomina en el proyecto como "dispositivos de seguridad", motiva a reflexionar qué debemos entender por los mismos, dado que éste no define el término. Con la colocación de estos "dispositivos de seguridad", lo que se presume es que lo que genera es una acción selectiva y de exclusión de parte de unos pocos habitantes sobre la mayoría.

Permitir este tipo de "dispositivos de control" privado, además de ilegales, ya que su instalación se pretende dar sobre bienes de uso público, son mecanismos de discriminación dado que afectan el derecho fundamental de no discriminación contenido en el artículo 32 de la Constitución Política y de libre tránsito, sin obstáculo alguno y control en manos privadas; la utilización de este mecanismo puede llegar a generar abusos o desviaciones de poder por falta de control.

La Defensoría es consciente de que debe atenderse el problema de inseguridad ciudadana; sin embargo, considera que este requiere de un abordaje en forma integral. Las Municipalidades deben visualizar la implementación de proyectos de seguridad comunitaria y policía municipal en aras de brindar una solución integral al problema de seguridad ciudadana en el cantón o bien ejecutarlo de acuerdo a las necesidades de los sectores que sean perjudicados en mayor grado.

ii. Proyecto de Ley No. 14733 "Aprobación del Convenio No. 178 relativo a la inspección de las condiciones de vida y de trabajo de la gente del mar"

En cuanto a la aprobación del Convenio N° 178, relativo a la Inspección de las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar, se rindió criterio a la Comisión de Relaciones Internacionales en el sentido de que, la Defensoría había resuelto una queja en contra del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por la no aplicación de manera efectiva de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo: C-113 *relativo al examen médico de los pescadores* y el C-114 *relativo al contrato de enrolamiento de los pescadores*.

Se indicó que los convenios antes referidos, establecen regulaciones mínimas y además tienen íntima relación con el Convenio N° 178 consultado; en ese sentido, se hizo la observación de analizar y estudiar el texto de dicho convenio a efecto de evitar la existencia de algún tipo de duplicidad o contradicción en la normativa vigente.

iii. Proyecto de Ley No. 15211: "Ley contra el acoso psicológico y moral en el trabajo".

Sobre dicho proyecto de ley no se solicitó directamente criterio a la Defensoría; no obstante, se consideró oportuno remitir a la Comisión que analiza el mismo, copia de las resoluciones emitidas por la Defensoría en relación con el tema, a fin de que se tomen en cuenta algunas consideraciones. Conviene indicar que se encuentran pendientes reuniones de trabajo con personal de la Asamblea con la finalidad de analizar dicho proyecto y exponer algunas de las observaciones que se tienen al mismo.

c. Dirección de Asuntos Económicos

i. Proyecto de Ley de Recurso Hídrico

El proyecto de ley remitido en consulta a la Defensoría incluyó un nuevo capítulo relativo a la creación de los instrumentos que dotan de valor económico al recurso hídrico (cánones). Al respecto, se consideró necesario hacer las siguientes observaciones:

Preocupa a la Defensoría la propuesta de asignarle al Poder Ejecutivo, en la figura de la Dirección Nacional de Recurso Hídrico, la competencia para calcular y fijar los montos de los cánones. Esto por cuanto ha sido bastante criticable la labor del Poder Ejecutivo cuando de fijar precios o tarifas se refiere, por ejemplo los casos del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría y de la Revisión Técnica Vehicular. Si bien es cierto, los cánones propuestos en el proyecto no son tarifas en sentido estricto, también es cierto que tienen características que las asemejan a ellas y que por tanto permiten analizarlas en forma análoga a las tarifas de los servicios públicos, por cuanto tendrán un impacto directo en los derechos económicos de los habitantes.

Las tarifas de los servicios públicos tienen un impacto directo en la cadena productiva pues muchos de ellos son insumos o costos de producción (electricidad, agua, combustible, la revisión técnica, por ejemplo). También, evidentemente, tienen impacto en la economía de las familias ya que, en muchos casos, se trata de servicios de consumo básico como el servicio de agua potable y la electricidad. Esto quiere decir que una inadecuada o irrazonable fijación tarifaria afectará negativamente los costos de las empresas y el costo de la vida para los habitantes, tanto en la cadena productiva como en la economía de las familias.

En el caso del canon por vertido, éste será un costo más para las empresas de actividades que viertan desechos en los cuerpos de agua, por ejemplo, el Instituto Costarricense de Electricidad y por lo tanto será trasladado a las tarifas que cobre a sus usuarios.

En el caso del canon de aprovechamiento, la situación es aún más clara ya que al establecerse el valor o costo económico de la utilización del recurso hídrico, en realidad se estará definiendo el costo de la "materia prima" de la actividad que utilice el agua, ya sea la distribución de agua potable, la generación eléctrica, el riego, o cualquier otro uso que se le dé. De esta manera, el canon de aprovechamiento también será un costo que las empresas trasladarán a sus clientes, lo cual, en el caso de los servicios públicos, requiere de mayor cuidado porque el monto será directamente trasladado a las tarifas finales que pagan los usuarios. Así, si el canon no está razonable y técnicamente calculado, será el usuario final el que terminará pagando de más las deficiencias en el cálculo.

En el caso de que la Asamblea Legislativa decidiera atribuirle la competencia para fijar cánones a la Dirección Nacional de Recurso Hídrico, la Defensoría estimó necesario hacer algunas observaciones y sugerir ciertas modificaciones a la propuesta contenida en el proyecto de ley, con la finalidad de realizar algunas mejoras que minimizaran los riesgos que conlleva otorgar esa competencia al Poder Ejecutivo.

En el proyecto se le faculta para que por la vía del reglamento, establezca los parámetros y mecanismos para el cálculo de los cánones. Al respecto, la Defensoría consideró que es inconveniente dejar al arbitrio de la Dirección Nacional de Recurso Hídrico y del Poder Ejecutivo, los mecanismos y criterios que se deben utilizar para el cálculo de los cánones, aún cuando se trate de la vía reglamentaria. Por seguridad jurídica y una mejor protección de los derechos de los habitantes, deben quedar contemplados principios generales de equidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad, así como la obligatoriedad, cuando corresponda, de que la Dirección Nacional de Recurso Hídrico demuestre técnicamente sus costos y gastos de conformidad con el principio del servicio al costo. Es común que cuando un ente fija sus propios ingresos sea poco eficiente en su gestión, además de que a la hora de revisar sus fuentes de ingresos (en este caso los cánones) pretenda establecer montos exagerados con el consecuente perjuicio a los administrados.

Establecer un plazo perentorio para la emisión de los reglamentos con responsabilidad administrativa para quienes sean responsables de su retraso. Esto por cuanto, la experiencia

costarricense demuestra que muchas potestades públicas son incumplidas porque el reglamento correspondiente no ha sido emitido.

Se observa en el proyecto la ausencia de mecanismos que garanticen la transparencia en las decisiones de la Dirección Nacional de Recurso Hídrico en relación con la fijación de los cánones. También se observa la ausencia de mecanismos de participación y vigilancia de los habitantes en la toma de decisiones en cuanto a los cánones. Al respecto, la Defensoría encuentra recomendable la incorporación de la figura de la audiencia pública, similar a la prevista en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (no la establecida en la Ley General de la Administración Pública), así como los mecanismos correspondientes para cuestionar en la vía administrativa las fijaciones que haga la Dirección Nacional de Recurso Hídrico.

ii. Proyecto de Ley de Ferias del Agricultor

En el proyecto se mantiene la estructura organizativa vigente del programa de ferias del agricultor y pretende delimitar y aclarar las competencias de cada una de las instancias que participan en la administración y regulación de las ferias, manteniendo además al Consejo Nacional de Producción como ente fiscalizador.

Con respecto al artículo 3, la Defensoría recomendó delimitar mejor las funciones del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, con respecto a las funciones de la Comisión Nacional del Consumidor (CNC), en cuanto a las potestades de ambos órganos y la posibilidad de realizar investigaciones de oficio o atender denuncias particulares.

Lo anterior por cuanto, con fundamento en el reglamento a la Ley 7472, Decreto Ejecutivo N° 25234-MEIC, en sus artículos 58,59 y 61 se concluye que, la CNC no ejecutaría la función que interesa imponerle en el proyecto, misma que de acuerdo con la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor le corresponde ejecutar al Ministerio de Economía, Industria y Comercio. No obstante, se considera que la labor de fiscalización de oficio de las obligaciones de los comerciantes por parte del MEIC ya no se ejecuta en forma regular, por lo que se recomendó incorporar un artículo que le imponga la obligación de hacerlo(se aportó posible redacción).

Con respecto a los artículos 24 y 25, relativos al cálculo de las cuotas por cobrar a los agricultores y la distribución de los recursos, la Defensoría de los Habitantes hizo observaciones relativas a los inconvenientes que presentaba el proyecto con respecto al cálculo de la cuota y la distribución de los ingresos y recomendó las modificaciones del caso para mejorarlo.

Con respecto al artículo 42, la Defensoría de los Habitantes señaló que por el principio de legalidad y principio de tipicidad establecidos en la Constitución Política, las sanciones y correcciones sólo pueden ser establecidas por Ley y para ello deben tipificarse de previo a las faltas, por lo que deben quedar incorporadas en esta Ley y no pretender establecerlas en el reglamento.

iii. Proyecto de Creación de la Corporación Frijolera Nacional

Se consideró que se trata de un buen proyecto, coherente con la posición de la Defensoría con respecto a la protección de la producción nacional y de la seguridad alimentaria.

No obstante, en lo que respecta al artículo 22, relativo al patrimonio de la corporación, la Defensoría no estuvo de acuerdo con que se decrete una transferencia por ₡500 millones como

aporte del Estado a la Corporación Frijolera. Esto en razón de que con la difícil y deficitaria situación fiscal del Estado, no parece razonable un desvío de fondos tan importante hacia el sector privado, cuando existen simultáneamente necesidades más urgentes y de carácter público sin resolver.

Por tratarse de una organización de un sector productivo privado que procura su protección y subsistencia, debería buscar generar sus propios recursos a través de un aporte económico con base en su producción, tal cual lo hacen los otros sectores organizados (LAICA; Corporación Arrocera y otros) ya que de hacerse como se plantea, el costo recae en todos los habitantes del país y se convierte, en un subsidio.

Se consideró también que la reducción de la tarifa arancelaria para todas las importaciones no debe quedar como obligatoria, sino que debe quedar circunscrita a los casos en que los precios de importación sean superiores a los precios locales, esto con el fin de no afectar a los consumidores. También se recomendó establecer los mecanismos necesarios para garantizar que los beneficios de los precios reducidos lleguen al consumidor y no se quede en manos de los intermediarios.

En lo que respecta al 2° párrafo del artículo 22, la Defensoría de los Habitantes consideró que en el artículo 34 se creaba un subsidio a los productores de frijol, mismo que además de resultar una carga para los habitantes contraviene convenios internacionales firmados por Costa Rica, lo que la convierte en una disposición inconstitucional.

Adicionalmente, la Defensoría recomendó ser más exigentes con los requisitos establecidos para ocupar el cargo de Director Ejecutivo de la Corporación Frijolera, pues para un buen desempeño en el puesto se requiere de un alto grado de conocimiento técnico. Por ello se recomendó que sea requisito contar con un grado académico universitario en Ciencias Económicas.

iv. Proyecto de Ley de Creación del Sistema de Banca de Desarrollo Agropecuario

Después de analizar este proyecto de ley, la Defensoría consideró lo planteado como muy positivo y necesario para los pequeños y medianos productores agropecuarios, especialmente porque puede significar, si es bien manejado, un apoyo importante para un sector muy deprimido y que ha sido desde siempre la base fundamental de la democracia costarricense.

No obstante la Defensoría de los Habitantes manifestó su preocupación en los siguientes puntos:

No queda bien definido en la ley quienes califican como pequeños y medianos productores, toda vez que tal situación puede prestarse posteriormente para que, mediante reglamento, se den manipulaciones con el fin de favorecer algunos sectores que no son los que se pretende ayudar con esta Ley, provocando abusos e injusticia.

No queda claramente establecido si toda la asistencia técnica que por ley debe brindar el CNP, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, se dará a través del Programa de Reconversión Productiva, ya que de ser así también se deberá trasladar a Reconversión Productiva parte del presupuesto de esa institución.

Las utilidades de la Fábrica Nacional de Licores son una fuente importante de recursos del CNP y parte de éstas se dedican actualmente a cumplir con su obligación de brindar asistencia técnica a pequeños y medianos productores, por lo que, si la función la va a cumplir el Consejo a través

de Reconversión Productiva, la Defensoría considera que también parte de los recursos provenientes de FANAL deberían trasladarse del CNP a Reconversión Productiva.

Una ley a veces no basta para que los proyectos se concreten debido a que los fondos nunca llegan o lo hacen en proporciones muy inferiores a lo establecido por Ley. El caso más ejemplarizante es el de los fondos que se recaudan por el impuesto único a los combustibles y que por ley se deben trasladar al CONAVI, al LANAMME, las municipalidades y otros, que no se ha logrado que se trasladen en su totalidad.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó que en la Ley se determinen responsables del traslado de la totalidad de los fondos – en forma personal- los tiempos de traslado que se establezcan sanciones fuertes por incumplimiento por parte de los responsables de ejecutar los traslados. Sólo así se puede tener algún grado de certeza de que los fondos llegarán en la cantidad y tiempo necesario para que se cumplan los objetivos que se plantean.

v. Proyecto de Ley de Creación del Fondo Nacional de Estabilización Arrocería

Por sus efectos y por la serie de omisiones y defectos encontrados, este proyecto generó preocupación y un importante número de observaciones:

En los últimos años todo el peso del desorden del mercado arrocería ha sido pagado por el consumidor nacional. En épocas de precios internacionales bajos, las ganancias de las importaciones son repartidas entre importadores, industriales y productores dejando algunas pequeñas utilidades a los consumidores y cuando esos precios son altos, el peso del diferencial se traslada al consumidor; a pesar de compromisos adquiridos por los industriales de compensar con las utilidades extraordinarias generadas cuando se importó a precios inferiores.

Es cierto que el mercado internacional del arroz es de excedentes, lo que provoca no sólo grandes fluctuaciones sino también un inmenso riesgo de desabastecimiento nacional y por tratarse del producto básico por excelencia en el consumo nacional, resulta de vital trascendencia establecer una política de seguridad alimentaria.

Es evidente que el país se equivocó en negociar la apertura de este producto en las condiciones en las cuales se hizo y que afirmaciones tales como que “la apertura sólo traerá beneficios al consumidor, quien tendrá más oferta y mejores precios para escoger”, en este caso como en otros similares no se cumple y más bien lo ha expuesto a un grave riesgo.

Ha quedado demostrado que los términos en que Costa Rica se adhirió al GATT no previeron lo que ocurriría cuando se eliminaran las barreras a la importación y los márgenes de protección negociados resultaron insuficientes para competir con los productos altamente subsidiados por otros países, como es el caso del arroz.

Este daño irreversible a la producción, la seguridad alimentaria y por ende al consumidor, es lo que se pretende subsanar con este proyecto, sin embargo, aunque se puede decir que eventualmente se podría mejorar la situación con respecto al productor, no resultan tan evidentes los beneficios en lo que respecta al consumidor, especialmente porque las reglas del juego no quedan claras en el proyecto y pareciera que al final, el que pagará por todo será el consumidor.

Igualmente claro es que la deserción de productores se dio en el momento en que a los industriales y comerciantes les resultaba más atractivo importar el arroz que comprarlo localmente, pues tenía un precio internacional inferior al precio establecido para el productor

nacional, especialmente porque la baja no se trasladaba al consumidor sino que las utilidades se repartían y se quedaba en el camino.

En el artículo 1° del proyecto se crea FONARROZ como un órgano de desconcentración máxima de la Corporación Arrocera Nacional, no obstante si se analiza el artículo 3° la independencia que se supone que se pretendía darle al FONDO queda anulada, ya que dependerá para absolutamente todo del CONARROZ. Desorden y complejidad administrativa que dificulta los controles y diluye responsabilidad.

La Constitución de la Junta Directiva no dista mucho de la de CONARROZ y aparentemente no hay un impedimento para que sea la misma. Con dos agravantes: primero, que no hay ninguna representación de los consumidores –a pesar de ser los más afectados y socialmente los más importantes- y segundo, que muchas veces como representantes de los agricultores se nombran personas que juegan el doble papel de industriales y productores, siendo de esta forma una representación desigual la que tomará importantes decisiones que afectan a todos los sectores.

Sería prudente incorporar al menos dos representantes de los consumidores, que podría ser de FENASCO (Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores) y de las Asociaciones de Desarrollo.

Dentro de los objetivos de FONARROZ está –según artículo 2° inciso c) *“Definir y uniformar la utilización de los parámetros reales y valederos de los costos de la producción nacional de arroz en granza”*. Esta es claramente una función del Poder Ejecutivo que no puede ni debe ser trasladada al sector interesado, ya que evidentemente lo que se podría dar es un resultado parcializado a favor de un sector y en contra de todo el país o los consumidores. Esta función al igual que la determinación de los precios debe ser exclusiva del Poder Ejecutivo.

En otras palabras al FONARROZ se le dan potestades regulatorias que no le deben ser trasladadas.

Con respecto al mecanismo de estabilización de precios que se supone está contenido en el artículo 4°, ha de indicarse que dicho mecanismo no se establece en esta ley y que se deja en manos del FONARROZ. El artículo en cuestión se limita a detallar una serie de parámetros o definiciones, situación del todo inaceptable en vista de que ello no asegura la necesaria transparencia en el proceso.

Además con respecto al inciso e) del mismo artículo no se comprende por qué si lo que se pretende es estimular la producción nacional se le está poniendo un máximo de 250 toneladas métricas anuales de arroz limpio y seco como cuota de referencia a los productores nuevos y además se le reconoce sólo un porcentaje de su cuota de participación durante los primeros cuatro años. La Defensoría considera que esto es un trato discriminatorio que desestimula la participación de nuevos productores al dejarlos en desventaja con respecto a los productores tradicionales o de más de cuatro años.

En el artículo 7° se exige que para ser considerado como productor se debe ser propietario de la tierra, dejando por fuera aquellos productores que alquilan los terrenos donde producen y negando la oportunidad de producir.

En el artículo 8° no quedó bien definido quién y cómo se determinará el precio de estabilización o nivelación al productor nacional ni la referencia establecida como precio máximo de estabilización por tonelada métrica de arroz seco y limpio.

Por otra parte en este mismo artículo se establece la posibilidad de que FONARROZ determine la posibilidad de entregar a los productores un adelanto sobre el precio de estabilización o nivelación. Esto preocupa por cuanto si el mercado es de excedentes, es difícil predecir precios y estos adelantos podrían eventualmente desestabilizar el Fondo si las predicciones fallan, además no se establece claramente la metodología de dicho cálculo y los procedimientos a seguir.

Con respecto al artículo 12 en el que se define la fuente de financiamiento del Fondo, tenemos que si las importaciones se realizan pagando impuestos, éstos van al fondo y si se realizan exonerados como desabastecimiento, el diferencial (utilidad extra) también va al Fondo. Esto quiere decir que nunca se va a beneficiar al consumidor. Tal parece que se está dando un destino específico a los impuestos de importación de arroz y al nuevo impuesto que se estaría creando con el proyecto de ley que modifica la ley N° 8285 (expediente N°15.696 que se tramita en la Asamblea Legislativa) esto a contrapelo de lo que se ha venido aplicando en política tributaria, además de que resulta poco realista toda vez que la experiencia habida con otros impuestos con destino específico es que todos van a parar a la Caja Única del Estado y el Ministerio de Hacienda nunca realiza los traslados correspondientes, al menos no en su totalidad.

Además se pretende extraer mil millones de colones del Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuarios para Pequeños y Medianos Agricultores cuando es bien sabido que una parte muy importante de la producción de arroz se da a través de productores grandes que igualmente recibirían los beneficios del Fondo.

Tampoco se considera correcta la creación de un nuevo impuesto (proyecto de ley que se tramita bajo el expediente N°15.696), mismo que eventualmente se podría estar trasladando al consumidor, castigándolo aún más.

Se debe indicar que por tratarse de fondos públicos se debe tener cuidado de no dar poderes en exceso a la administración de dicho Fondo y que además no debe tener carácter de confidencial, como se establece en el artículo 20.

Es evidente que si algo se debe exigir es la total transparencia en el manejo de los fondos públicos, para que no sirva de portillo para el desvío o mal uso de esos recursos que son de todos los costarricenses.

La Defensoría considera de los Habitantes que este proyecto es confuso, que se dejan muchos puntos sin definir y que el gran ausente es el consumidor, por lo tanto el mismo no debe ser aprobado, salvo que se le hagan las reformas de fondo pertinentes con respecto a los puntos señalados en es documento.

vi. Proyecto de Ley Reguladora de la Comercialización de Productos e Insumos Agropecuarios, Mercancías y Servicios Afines

Debido a que son diversos los criterios y definiciones que se utilizan para referirse al sector agropecuario, la Defensoría recomendó establecer claramente el alcance o interpretación de los términos *“productos e insumos agropecuarios, mercancías y servicios afines”*. Algunas definiciones establecen que los productos del sector agropecuario son los bienes primarios o genéricos, sin un mayor proceso agroindustrial, mientras que otras, comprenden los bienes primarios y productos industriales elaborados con insumos agrícolas (concepto de agricultura ampliada). Asimismo, nuevos enfoques, impulsados por la FAO y el IICA, establecen las actividades agropecuarias como complejos integrales de los sectores primario y agroindustrial,

estrechamente vinculados con la comercialización, los servicios y actividades conexas de subproductos y provisión de insumos.

Se recomendó establecer si la obligación vinculante de inscripción del artículo 15 del proyecto, involucra a los pequeños agricultores que comercializan su producto en pequeños mercados municipales o en las ferias del agricultor, así como aquellos pequeños productores que entregan su cosecha a un mercado oficial como el CENADA. Ello por cuanto muchos pequeños productores trabajan con una rentabilidad que es mínima, e involucrarlos en un proceso de bolsa implica el asumir costos adicionales que podrían hacer prohibitiva su actividad. Por esta razón, se considera importante establecer alguna excepción o definir montos mínimos de transacción que harían obligatorio a una persona inscribirse en una bolsa.

En caso de situaciones de emergencia nacional y para el mantenimiento de la seguridad alimentaria del país, la Defensoría recomendó establecer salvedades para las intervenciones de las instancias públicas como el Consejo Nacional de Producción y la Comisión Nacional de Emergencias.

Por otra parte, la Defensoría recomendó aclarar la naturaleza de los fondos que se crean en los artículos 30 y 85, dado que el proyecto no especifica si los recursos se pueden catalogar como fondos públicos o fondos privados. Asimismo, una vez que esté establecida su naturaleza, la Defensoría considera oportuno establecer en el proyecto de Ley algún mecanismo de fiscalización y de control externo, de manera que pueda garantizarse el correcto uso de los recursos, según la finalidad para la cual fue creado cada fondo.

La Defensoría recomendó consultar el Estudio Especial N°DFOE-AM-7/2003 de la Contraloría General de la República, dado que en este documento se establecen claramente las atribuciones del CNP en cuanto al abastecimiento institucional, por cuanto brinda al CNP atribuciones de abastecimiento, más allá de lo que la Contraloría considera que debe ejecutar dicha institución.

En el artículo 38 del proyecto se establece que las negociaciones de servicios ambientales deberán realizarse mediante un sistema de bolsa. Sin embargo, la Defensoría recomendó que el mercado de los servicios ambientales sea objeto de una legislación específica, donde se establezca qué se entenderá por servicios ambientales y los mecanismos de regulación de mercado que se consideren apropiados, dada las particularidades de dichos bienes y servicios.

Finalmente, en el artículo 71 del proyecto, sobre las reglas de confidencialidad, cuidado y diligencia, se establece que la información de los participantes en las bolsas será confidencial y no podrá ser usada para beneficio propio ni de terceros; tampoco se podrá usar para fines distintos de aquellos para los cuales se solicita. Respecto a esta disposición, la Defensoría considera oportuno que en el proyecto se establezca una excepción respecto de los requerimientos de información del Ministerio de Hacienda para efectos tributarios. En este sentido, la Defensoría considera que se debe levantar la confidencialidad para el Ministerio de Hacienda en sus requerimientos de información para el cobro del impuesto sobre la renta y del impuesto de ventas.

vii. Proyecto Ley de modificación de varios artículos de la Ley de Creación del Fideicomiso para la Protección y el Fomento Agropecuario para Pequeños y Medianos Productores

El proyecto en cuestión amplía la cobertura para la compra y readecuación de deudas de los pequeños y medianos productores agropecuarios, e incluye además los bancos, instituciones financieras reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) o por

ley especial y las instituciones, entidades u organizaciones públicas o privadas, con fines de lucro o sin ellos, legalmente constituidas.

Asimismo, el proyecto amplía el concepto de fideicomisario, incluyendo al deudor original de un crédito, fiadores solidarios, avalistas solidarios, o sucesores de una propiedad que soporte algún gravamen derivado de una deuda. También se establece un mecanismo de control para garantizar ante la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República, el correcto uso de los recursos.

Luego de una revisión de la propuesta a la luz de lo establecido en la Ley vigente, la Defensoría la considera adecuada y no observó aspectos que ameriten un pronunciamiento especial.

viii. Proyecto de ley de Modificación de varios artículos de la Ley de Creación de la Corporación Hortícola Nacional, Ley No. 7628 y sus reformas

Con la finalidad de realizar un control adecuado de legalidad, se recomendó no desechar la redacción original del artículo 3º original y ampliarla con la propuesta del proyecto de Ley, de manera que el artículo se lea: *“En el tanto administre fondos de la hacienda pública, [la Corporación] estará sujeta a los principios y regulaciones de derecho público que rigen la materia”*. Ello para que en el manejo de fondos públicos la Corporación esté sujeta tanto a los principios como a las regulaciones del derecho público.

En el artículo 29º del proyecto de Ley se establece que debido al carácter de interés público de la importación de productos hortícolas se declara la importación de papa, cebolla, tomate y el resto de hortalizas mediante decreto de desabastecimiento de productos agrícolas. Asimismo, en la propuesta del artículo 30º, se indica que el decreto debe especificar la partida, subpartida, inciso arancelario, tarifa arancelaria reducida y el plazo dentro del cual deberán realizarse las importaciones. Respecto a estos aspectos, la Defensoría no observa en el proyecto de ley la debida justificación para crear un sistema o mecanismo de importación en beneficio de un grupo específico como los productores hortícolas. En caso de desabastecimiento, el hecho de que la Corporación pueda importar en condiciones favorables, puede otorgarle un poder de mercado que sería discriminatorio respecto a otros grupos importadores interesados que no pueden beneficiarse del trato arancelario preferencial.

Lo anterior podría atentar contra la libre competencia y la eficiencia y transparencia del mercado. Por otra parte, si la reducción arancelaria para la Corporación tiene su justificación en evitar que el consumidor se vea expuesto a precios altos ante escasez de algún producto hortícola, la Defensoría manifestó que en el Proyecto en cuestión no se especifica ningún mecanismo o norma que obligue a la Corporación o al CNP a trasladar la rebaja arancelaria al consumidor. Esto por cuanto en las experiencias recientes donde se aplican aranceles reducidos para la importación de productos agropecuarios (caso del arroz y del frijol), pocas veces el consumidor se beneficia del trato favorable que obtienen los grupos importadores.

El artículo 30º propuesto en el proyecto establece que al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) le corresponde determinar la cantidad y los períodos de importación del producto al menos con tres meses de anticipación, tomando en cuenta la recomendación de la Corporación. En criterio de la Defensoría, el estudio técnico base para la declaratoria de desabasto, incluyendo la partida y la subpartida, inciso arancelario, recomendación de la tarifa arancelaria reducida y el plazo dentro del cual deberán realizarse las importaciones, debería definirlo el Consejo Nacional de Producción. Esto por cuanto en su Junta Directiva está el Ministro de Agricultura y Ganadería (que la preside) y esta institución por Ley, es la responsable de la

seguridad alimentaria del país y del desarrollo de la agroindustria, la calidad agrícola y el mercadeo agropecuario.

La Defensoría recomendó que en la reforma de ley se contemple un artículo para que en los casos de importación o exportación de productos hortícolas por parte del CNP, se realice prescindiendo de intermediarios y sólo se contrate con éstos en casos excepcionales a juicio de su Junta Directiva, por el voto de dos tercios o más de sus miembros y mediante resolución razonada.

Por otra parte, en el artículo 32º propuesto se indica que para efectos de la comercialización de los productos hortícolas importados se dará prioridad a las plantas industrializadoras en proporción al producto que hayan adquirido de la producción nacional. Sin embargo, la Defensoría considera que con esta prioridad puede establecer una discriminación hacia empresas comercializadoras, las cuales también adquieren parte de la cosecha nacional para su distribución en fresco en los distintos mercados del país.

Finalmente, la Defensoría indicó a la Comisión de Asuntos Agropecuarios, que dicho proyecto pareciera socavar y reducir algunas de las competencias que la normativa legal vigente ha asignado al Consejo Nacional de Producción, específicamente en el caso de productos hortícolas (Ley Orgánica del CNP, Ley No. 2035 y sus reformas y Ley de Reconversión Productiva, Ley No. 7742); situación que requiere de un mayor análisis respecto a conveniencia, beneficios, perjuicios y costos.

d. *Dirección de Niñez y Adolescencia*

i. *Criterio emitido*

La Dirección de Niñez y Adolescencia emitió un criterio sobre el proyecto de ley *Creación de la Policía Escolar de la Niñez*, Expediente legislativo número 14861.

La Defensoría consideró que la aprobación de este proyecto de ley era oportuna debido a la situación de inseguridad que se presentó en diferentes escuelas y colegios del país y que afecta directamente a la población estudiantil. La institución sugirió que el cuerpo policial se denomine "Policía Escolar y Colegial", pues según se desprende de la exposición de motivos de esa iniciativa, se pretende crear una policía especializada que proteja a las personas menores de edad que asisten a los centros de enseñanza estatales.

ii. *Comparecencia*

La Defensoría de los Habitantes compareció ante la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia para referirse al proyecto "Ley de Abolición del Castigo Físico", expediente legislativo número 15341. En esta oportunidad se reiteró la necesidad de aprobarlo y así prohibir expresamente el uso del castigo físico como método de corrección dirigido a niños, niñas y adolescentes.

iii. *Sobre el trámite de otros proyectos de ley*

La Dirección de Niñez y Adolescencia le da seguimiento al trámite de varios proyectos de ley sobre temas de importancia para el sector niñez y adolescencia. Algunos ejemplos de esos proyectos de ley son los relacionados con el tema de las adopciones, la reforma constitucional

para financiamiento del Patronato Nacional de la Infancia y la prohibición del matrimonio de personas menores de quince años.

En el caso de las adopciones, en el orden del día del Plenario Legislativo se encuentra en el expediente 15.357, *"Proyecto de Ley de Reforma del inciso c) del artículo 109 y el artículo 113 de la ley N°5476, Código de Familia de Costa Rica"*. Con este proyecto se busca que en los casos de adopciones internacionales, sea el Consejo Nacional de Adopciones del PANI, el ente encargado de declarar la *"condición de adoptabilidad"* de una persona menor de edad. Para la Defensoría de los Habitantes la redacción del texto en discusión requiere ser modificada y adecuarla a lo que establecen los convenios internacionales ratificados por el país, tal es el caso del Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, Ley N°7517 y la Convención de los Derechos del Niño, Ley N°7184, así como la Resolución de la Asamblea General 41/85, del 3 de diciembre de 1986. Por lo que debe eliminarse del texto actual, el párrafo primero del inciso c) del artículo 109 mencionado, así como incluir a las adopciones nacionales en el párrafo segundo.

Las modificaciones mencionadas anteriormente, obedecen a que en la actualidad, el texto propuesto para la discusión en el plenario legislativo, mantiene la entrega directa en el párrafo primero del inciso dicho. La *condición de adoptabilidad* ha sido aplicada normalmente sólo para el caso de los niños sujetos a la protección del PANI, permitiendo situaciones irregulares en los demás casos. Esto es por supuesto, una situación de discriminación y desigualdad evidente. En materia de adopciones, es indispensable que en todos los casos, medie una autoridad competente para efectos de velar por el cumplimiento de las garantías establecidas en los instrumentos internacionales referidos y considerar si el proceso es acorde al interés superior del niño y al respeto de sus derechos fundamentales. La Defensoría de los Habitantes considera que la entrega directa debe ser derogada de la legislación vigente con la mayor prontitud.

Por iniciativa de la Defensoría de los Habitantes, se encuentra en la corriente legislativa el expediente número 14867, *"Adición de un párrafo segundo al artículo 55 de la Constitución Política"*. El objetivo de este proyecto es modificar la Carta Magna en su artículo 55 al agregarle un párrafo segundo que garantizará el financiamiento del PANI mediante la asignación de un 0,22% del PIB. Este proyecto fue presentado en el año 2001 y a la fecha, únicamente ha recibido la primera lectura, de las tres que requiere para ser admitida o no a discusión.

Con respecto al tema de los matrimonios de personas menores de quince años, la Defensoría de los Habitantes presentó en el año 2001 el proyecto de ley que se tramita en el expediente legislativo 14549, *"Reforma de los artículos 14 Y 15 del Código de Familia N° 5476, artículo 38 del Código Civil, 176, 177 y 181 del Código Penal, Ley N° 4573, y derogatoria de los artículos 19 del Código de Familia 92 y 384 del Código Penal, Sobre el Matrimonio de la Persona Menor de Quince Años"*. Este proyecto de ley pretende subsanar la existencia de una contradicción entre algunas normas prescritas en los Códigos de Familia, Civil y Penal, al legalizar implícitamente los dos primeros, el matrimonio con personas menores de quince años. Mediante la modificación y derogación de los artículos mencionados se pretende imposibilitar que personas menores de quince años puedan contraer matrimonio y que este, sea entonces considerado como *"legalmente imposible"*.

5. Acciones jurisdiccionales sobre temas de trascendencia para el sistema político-institucional
 - i. *Acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa de dictar las leyes de referéndum e iniciativa popular*

Al aprobarse la Reforma Constitucional a los artículos 105 y 123 el referéndum y la iniciativa popular en el ordenamiento costarricense. Al hacerlo, el órgano legislativo estableció un plazo perentorio de un año para que la misma Asamblea Legislativa procediera a dictar las leyes necesarias para poder implementar tales figuras. Dicha Reforma Constitucional se aprobó el 28 de mayo del 2002 y fue publicada en el Diario oficial la Gaceta número 118 del 20 de junio del 2002.

Tras haber transcurrido casi tres años desde la publicación y en vista de que las y los señores diputados no habían cumplido con el mandato constitucional, la Defensoría considero que tal omisión hacía nugatorio el ejercicio de los derechos constitucionalmente establecidos lo que motivó la presentación de una acción de inconstitucionalidad contra la omisión de referencia.

Cabe señalar que mediante el voto 5649-05 la Sala Constitucional dio la razón a la Defensoría de los Habitantes, ordenando a la Asamblea Legislativa la obligación de dictar las leyes correspondientes en un plazo no mayor de seis meses.

- ii. *Recurso de amparo contra la subejecución presupuestaria en materia de política social*

Es importante destacar también, que se presentó un recurso de amparo en contra de varias instituciones por la subejecución de 17.500 millones de colones que quedaron de super habit en el año 2004 en varias instituciones del sector social. Dentro de las instituciones amparadas se encuentran la J.P.S.S.J, el P.A.N.I., el I.M.A.S., el INAMU, CONAPAN y FODESAF.

Asimismo, se presentó un recurso de Amparo en contra en contra del Presidente de la República y el Ministerio de Hacienda por el no giro de más de 10.000 millones de colones, dineros que resultan indispensables para que los proyectos sociales que se canalizan a través de bonos para vivienda puedan contar con sustento y sostenibilidad financiera. Esta omisión e incumplimiento de deberes afecta derechos e intereses de los habitantes y los principio de buen gobierno y legalidad.

B. ASUNTOS INTERNACIONALES

Durante el periodo que cubre 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 frente a temas trascendentales como la discriminación étnica, discapacidad, derechos de las mujeres y trabajo infantil, entre otros.

Es importante señalar además, que durante este periodo, el Defensor de los Habitantes ocupó la Presidencia del Consejo Centroamericano de Procuradores en Derechos Humanos.

1. Relaciones Internacionales

a. Consejo Centroamericano de Procuradores

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos de Centroamérica, Belice y Panamá fue creado en mayo de 1994 con la misión de “promover y proteger los derechos humanos en los nuevos ámbitos de actividad social creados por el proceso de integración en Centroamérica”.

En este contexto, los Procuradores y Defensores centroamericanos han establecido canales de comunicación y colaboración, con el objetivo de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito regional. Los vínculos de colaboración e intercambio de experiencias se han consolidado en este periodo.

El Defensor de los Habitantes participó activamente en las siguientes reuniones:

i. XXVII Reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos. Panamá, Panamá. 24-25 de junio de 2004.

Como parte de las actividades del Consejo, los Procuradores y Defensores intercambiaron sus experiencias en las actividades propias de sus cargos. El Defensor de los Habitantes de Costa Rica comentó que participó en representación del CCPDH en la III Conferencia Regional de la Asociación Caribeña del Ombudsman (CAROA) la cual se celebró en Jamaica en el mes de mayo, con el objetivo de compartir con los Ombudsman del Caribe, la experiencia centroamericana en defensa, promoción y protección de derechos humanos.

Durante esta reunión, los Defensores y Procuradores analizaron la importancia de estrechar las relaciones entre el CCPDH y el CAROA y acordaron invitar a su Presidente a la próxima reunión del Consejo. Asimismo, coincidieron en la importancia de reiterar ante la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) la posición del Consejo Centroamericano de buscar mecanismos que permitan la participación de los miembros de la Asociación Caribeña de Ombudsman en la Federación.

Los Defensores y Procuradores procedieron también a analizar la situación política por la cual atraviesan sus instituciones. El Defensor de los Habitantes de Costa Rica aprovechó para referirse a la presentación que realizó ante el Plenario Legislativo del Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 2003-2004, el cual generó reacciones adversas por parte altas autoridades del Ejecutivo y el apoyo de la sociedad civil y de los medios de comunicación colectiva.

Luego de escuchar la explicación por parte del Defensor del Pueblo de Panamá acerca del tema del acceso a la información como medio para afrontar la corrupción, los Defensores y Procuradores acordaron comprometerse a insistir en que la información es necesaria para promover la transparencia, combatir la corrupción, para que la ciudadanía pueda hacer a sus gobiernos responsables por las decisiones que toman en su representación y para que los habitantes puedan tomar decisiones informadas y participar más ampliamente en la vida pública²⁹³.

²⁹³ Producto de este encuentro, el Defensor de los Habitantes de Costa Rica solicitó al Defensor del Pueblo de Panamá la colaboración y apoyo técnico-profesional para poner en práctica el Nodo de Transparencia, exitosa experiencia panameña. Al respecto, véase el Capítulo 1 de este Informe, “La Transparencia como instrumento de fortalecimiento de la democracia”.

Hubo consenso en la preocupación sobre la situación por la que atraviesan los países de la región y coincidieron al manifestar que se ha dado una flexibilización de los derechos económicos, sociales y culturales; al mismo tiempo el poder punitivo del Estado ha ido en aumento, pretendiendo dar una respuesta penal a los problemas sociales. Se discutió también la tendencia de la opinión pública de señalar a los defensores de derechos humanos como defensores de las maras y es en este marco que las Procuradurías y Defensorías tienen que cumplir su mandato y ejercer acciones que contribuyan a limitar el poder del Estado frente a los derechos humanos de la ciudadanía.

Por otra parte, los Procuradores y Defensores reiteraron su disposición de velar por que los Estados centroamericanos implementen y desarrollen adecuadamente los compromisos internacionales asumidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, exhortando a los Estados que no lo hayan hecho, a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención.

Luego de la disertación de representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja, los integrantes del Consejo se comprometieron a instar a sus respectivos Estados a que adopten las medidas nacionales necesarias para reprimir los crímenes de guerra de acuerdo con lo previsto en los Convenios y Protocolos, en cuanto a la tipificación de los crímenes mencionados, la jurisdicción universal y la responsabilidad del superior, así como los otros crímenes de guerra, inclusive aquellos cometidos en los conflictos armados no internacionales. Además, hicieron un llamado a los Estados que no lo han hecho, a que se adhieran a la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad y al Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.

En relación con el Plan Estratégico del Consejo para el periodo 2004-2006, se acordó incorporar como una de las líneas de acción "Tomar acciones de alerta temprana y diseño de estrategias de respuesta cuando la institución, su titular o sus funcionarios se vean amenazados", así como la vinculación del trabajo del Consejo con redes establecidas en materia de administración de justicia".

Por otra parte, se procedió a realizar la elección del nuevo Presidente. Por unanimidad, fue electo el Defensor de los Habitantes de Costa Rica, para el periodo 2004-2005.

El Defensor de los Habitantes solicitó al IIDH como Secretaría Técnica del Consejo, realizar una valoración del CCPDH a diez años de su creación, la cual incluirá una sistematización de los logros y los desafíos. Se acordó además que el documento se analizaría en la próxima reunión.

ii. XXVIII Reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores. Managua, Nicaragua. 28 y 29 de setiembre de 2004

Con motivo de la conmemoración del décimo aniversario del Consejo se realizó una Jornada de Reflexión, denominada: "*El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) – A diez años de su creación-*", en la cual participaron además de los miembros del Consejo y los Directores de Relaciones Internacionales de las instituciones, el Defensor del Pueblo de Colombia, el Defensor del Pueblo de Vicente López, Argentina; el ex - Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala y el Coordinador del Proyecto Estado de la Nación.

Los integrantes del Consejo discutieron además la necesidad recibir capacitación en mediación, atención y manejo de crisis sociales y acordaron que debería abordar dos vertientes con énfasis

particulares: mediación de conflictos y manejo de crisis (post-mediación). Estas capacitaciones deberán estar dirigidas a equipos multidisciplinarios y podrían desarrollarse el próximo año.

Se discutió también la importancia que los gobiernos de Centroamérica implementen y desarrollen políticas públicas, planes, programas y proyectos que tiendan al fortalecimiento de la familia como núcleo social y que prioricen el desarrollo de políticas de prevención de la delincuencia juvenil, en lugar de políticas represivas. Asimismo, señalaron la necesidad que los Estados centroamericanos establezcan acciones que eviten la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, particularmente en situaciones de conflicto interno; además, manifestaron la importancia de que se priorice el gasto público y la inversión social en programas que mejoren la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes.

Los miembros del Consejo analizaron también las implicaciones de la pobreza en los países centroamericanos, causa importante para las migraciones e hicieron un llamado para que se tomen las políticas públicas necesarias para mejorar la calidad de vida de las personas.

Con respecto a la celebración del próximo Congreso de la FIO, en carta enviada al Presidente de la Federación, manifestaron la necesidad de incorporar el tema de la migración como uno de los puntos de agenda de la próxima reunión y continúe formando parte del debate iberoamericano, ya que el fenómeno migratorio representa un gran desafío para todos los Estados. Además, se informó de la reincorporación de Belice al CCPDH y de *"los esfuerzos por incorporar de manera activa a los hermanos países del Caribe en los esfuerzos conjuntos para el trabajo a favor de los derechos humanos de la región"*.

Los miembros del Consejo también aprovecharon la reunión para intercambiar sus experiencias en situaciones que se han dado en sus propios países donde ha habido necesidad de interponer acciones jurisdiccionales; destacaron la importancia de reconocer la necesidad de recurrir a estos mecanismos jurisdiccionales en situaciones de extrema urgencia para tutelar los derechos fundamentales de las personas.

Uno de los puntos de agenda más importantes se refirió al acercamiento del Consejo Centroamericano con la Asociación Caribeña del Ombudsman. Todos los miembros acordaron seguir trabajando hacia la formación de una alianza con el Caribe y con ese objetivo, se designó al Ombudsman de Belice y quien forma parte de ambas instancias, para que se desempeñe como enlace entre el Consejo y la Asociación, con el objetivo de ir definiendo las líneas de trabajo más adecuadas y que permitirán la integración.

También se realizó un análisis de la situación política por la cual atravesaba la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, ya que la Asamblea Nacional no había elegido al titular. Se acordó emitir una resolución de apoyo a la Procuraduría y hacer un llamamiento respetuoso a la Asamblea para que, en el cumplimiento del mandato constitucional, eligiera a la persona que ocuparía el cargo. Además, los miembros del Consejo visitaron varios medios de comunicación, la Asamblea Nacional y al Presidente de la República, a quien le comentaron la importancia de la institucionalidad y la vigencia de los derechos humanos en Nicaragua.²⁹⁴

Como resultado de la Jornada de análisis sobre los diez años de creación del Consejo, los Procuradores y Defensores coincidieron en la necesidad de fortalecer la comunicación interna y se comprometieron a apoyar la creación de redes temáticas entre funcionarios de sus

²⁹⁴ En diciembre de 2004, fue electo el señor Omar Cabezas Lacayo, como nuevo Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua.

instituciones. En este sentido, es importante resaltar que, gracias al apoyo brindado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, se estableció la Red de Directores de Relaciones Internacionales, la cual ha permitido una comunicación directa y efectiva, además de servir de apoyo y soporte al trabajo de los Procuradores y Defensores.

iii. XXIX Reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores. 22 y 23 de febrero de 2005. Antigua, Guatemala

En esta oportunidad, se encargó a cada uno de los Defensores y Procuradores que expusieran un tema a su elección, de modo que les permitiera intercambiar experiencias sobre temas de trascendental importancia para sus instituciones. Es importante señalar además, que se contó con la presencia del Presidente y la Secretaria de la Asociación Caribeña de Ombudsman, representantes de Antigua y Barbuda y Santa Lucía, respectivamente.

La Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, destacó la importancia del intercambio de experiencias en materia de tutela que permita identificar mecanismos de atención pronta, segura, inmediata y dar respuestas contundentes a los ciudadanos.

El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala hizo alusión al fortalecimiento del papel mediador de las Instituciones Ombudsman. En su criterio, el Consejo tiene el desafío de impulsar estrategias educativas en cultura de diálogo, promocionar redes de mediación a todos los niveles, establecer comunicación entre el Estado y la sociedad civil, fortaleciendo capacidades de análisis para que la mediación se aplique en forma progresiva y desarrollando mecanismos de alertas tempranas, que fortalezcan las capacidades institucionales para la democracia y la cultura de paz.

El Defensor de los Habitantes de Costa Rica se refirió al desarrollo de proyectos de educación y promoción en derechos humanos de carácter regional y binacional y para la exposición. Con la colaboración de la Directora de Promoción y Divulgación, se indicó que se han llevado a cabo proyectos binacionales con Panamá y Nicaragua, con el auspicio del gobierno de Finlandia. En esos procesos de coordinación, se han definido metodologías y formas de abordaje para definir e identificar los problemas principales y cuál debería ser la acción de las instituciones. El Defensor solicitó el apoyo del CCPDH para generar iniciativas similares y enriquecedoras entre los países centroamericanos.

Con el propósito de continuar con el análisis de los mecanismos para el trabajo coordinado entre el Consejo Centroamericano y la Caribbean Ombudsman Association, los Procuradores acordaron por unanimidad, firmar un Acuerdo de Entendimiento, con el objetivo de establecer un foro de coordinación regional y permanente que permita estrechar más los lazos entre el Caribe y Centroamérica, de manera que se posibilite el intercambio de experiencias, el ejercicio de acciones conjuntas en temas de interés, así como el enriquecimiento y apoyo mutuo en el desarrollo de sus actividades.

Tomando como base una de las líneas de acción del Plan Estratégico, los Procuradores firmaron una Resolución de solidaridad hacia el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras y se exhortó al gobierno de ese país a respetar la institucionalidad de dicha entidad.

iv. XXX Reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores. 5 y 6 de mayo, San José, Costa Rica²⁹⁵

El encuentro tuvo como objetivo principal el análisis de las implicaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. Para ello, se invitó al Coordinador del Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, quien expuso sobre los alcances del estudio regional realizado, así como al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para que expusiera la experiencia mexicana luego de diez años de haber aprobado del Tratado.

Otro punto importante de la agenda de los Procuradores fue el análisis del proceso y estado actual de ratificación de la “Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad”. Para ello se contó con la colaboración del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Personas con Discapacidad. Los Procuradores se comprometieron a darle seguimiento al proceso en sus respectivos países.

Además, los Procuradores analizaron acerca de la situación de deterioro de la educación en Centroamérica, particularmente en lo que se refiere a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como también de las personas indígenas, discapacitadas, migrantes y las que pertenecen a minorías étnicas. Coincidieron en señalar que ha habido un decreciente apoyo financiero a los sistemas educativos y las políticas públicas no garantizan el derecho humano a una educación de calidad.

Por esta razón y tomando en cuenta que las Procuradurías y Defensorías deben velar por que se garantice el disfrute de este derecho, el Consejo solicitó la colaboración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, para mejorar las capacidades institucionales en torno a los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad del derecho humano a la educación, a través de la elaboración de un proyecto regional. El propósito de la iniciativa sería capacitar a funcionarios y funcionarias de las instituciones en el conocimiento de los procesos de promoción y defensa del derecho humano a la educación.

Lamentablemente, los actos de intimidación y hostigamiento y la amenaza a la integridad física de los Procuradores, continúa siendo un tema presente en la mayoría de las reuniones del Consejo. En esta ocasión, los Procuradores aprobaron una resolución de apoyo irrestricto a las acciones, recomendaciones y resoluciones que de conformidad con su mandato constitucional realiza la Procuradora de El Salvador. También condenaron las prácticas de amenaza e intimidación contra la titular, demandaron a las autoridades del Gobierno salvadoreño el respeto al rango y mandato constitucionales reconocidos a la Procuraduría y ratificaron su solidaridad con la Procuradora y del personal que la acompaña.

En esta reunión se escogió al nuevo Presidente del Consejo Centroamericano, cuya designación recayó en la persona del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras.

b. Federación Iberoamericana de Ombudsman

La Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) agrupa a los Defensores del Pueblo, Procuradores y Comisionados de Derechos Humanos, Proveedores de Justicia y Presidentes de Comisiones Nacionales de Derechos Humanos de la región. Cada año se realiza una reunión del Consejo Consultivo y un Congreso que convoca a todos los países miembros de la organización.

²⁹⁵ Se incorpora en este Informe la reseña de la XXX Reunión del Consejo, por ser la última sesión a la cual asistió como titular y que presidió el Defensor de los Habitantes.

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.

i. IX Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. Quito, Ecuador. 8 al 11 de noviembre de 2004.

Del 8 al 11 de noviembre se celebró en Quito el IX Congreso Anual y la Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). El evento reunió a más de 160 defensores y representantes de las instituciones que promueven y protegen derechos humanos en Iberoamérica.

En esta oportunidad, el tema del Seminario que convocó a los Defensores fue “Sistemas Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos”, con la participación especial del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Representante Regional de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y catedráticos de universidades europeas. Los Procuradores tuvieron la oportunidad de exponer sobre las experiencias de acceso a las instancias y mecanismos de los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos.

Además, se procedió a discutir el proceso de reforma estatutaria de la Federación. Sobre el particular, el Defensor de los Habitantes de Costa Rica y Presidente del Consejo Centroamericano dio a conocer públicamente la posición del CCPDH acerca de la inconveniencia de tomar este tipo de decisiones sin conocer los resultados de las propuestas de modificación que se presentaron en la anterior Asamblea General, celebrada en Panamá y sin tomar en cuenta solicitudes de sus integrantes, específicamente la propuesta centroamericana de incorporar a los países del Caribe. En este sentido, propuso solicitar la postergación de la reforma hasta tanto no se conozcan en detalle los alcances de las modificaciones propuestas y se establezca un proceso participativo donde todas las regiones puedan analizar con detenimiento los cambios que desean para la Federación.

La propuesta fue acogida y se acordó además la conformación de un comité que analizara los Estatutos vigentes y propusiera un texto alternativo. La comisión quedó integrada por el Consejo Director de la Federación, el Defensor del Pueblo de Colombia, el Comisionado Nacional para los Derechos Humanos de México y el Defensor de los Habitantes de Costa Rica.

ii. Segundo Informe Regional sobre la situación de los Derechos Humanos de las mujeres

La Federación Iberoamericana de Ombudsman promueve la realización de estudios e investigaciones sobre aspectos relevantes, para así contribuir a revitalizar el Estado de Derecho, el régimen democrático y la convivencia de los pueblos.

Para el II Informe Regional, el tema seleccionado versó sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres. El informe se presentó en noviembre del 2004, durante el IX Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, en la ciudad de Quito y con la presencia de Red Iberoamericana de Defensorías de Mujeres.

El Informe, elaborado por los países miembros de la Federación, bajo la coordinación de la Universidad de Alcalá de Henares, consta de dos partes: en la primera, un grupo de expertos

desarrolló una visión general acerca de la vigencia y protección de los derechos humanos en la región y en la segunda, un informe particularizado sobre el tema "Derechos humanos de las mujeres", su vigencia y situación en cada uno de los países miembros de la Federación. Algunos de los temas de esta segunda sección se refieren al marco jurídico general de los derechos de las mujeres, Instituciones encargadas, Planes, relaciones familiares (matrimonio, derechos reproductivos, embarazo y parto, filiación y patria potestad), explotación sexual y violencia de género (Violencia sexual, violencia doméstica), relaciones laborales (acceso al empleo, condiciones de trabajo; discriminación salarial, acoso sexual), participación política (medidas para favorecer la integración de la mujer en la vida política, cuotas), educación y medios de comunicación (sexismo en la educación, en los medios), situaciones vulnerables (salud de la mujer, menores, migrantes y minorías culturales, privadas de libertad).

Una separata del Informe, así como las principales recomendaciones a los Estados miembros pueden verse en la dirección electrónica: www.portalfio.org

iii. Informe Regional sobre la situación de los Derechos Humanos de la Niñez

El Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen sometió a consideración de los miembros la posibilidad de introducir el tema de la situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en Iberoamérica en la discusión regional. Además, consideró oportuno que la FIO realizara observaciones y aportes a la formulación de políticas públicas en los Estados, por la vía del III Informe Regional de Derechos Humanos.

En esta oportunidad, el Informe incluirá los siguientes temas: Marco jurídico general (normativa y jurisprudencia constitucional); Instituciones con competencias en la materia; organizaciones civiles más destacadas; políticas públicas; actuación de los poderes públicos; trata y maltrato de menores; detención y prisión; responsabilidad penal; delincuencia juvenil, pandillas y "maras"; situación del menor privado de libertad; normas de protección; ámbito familiar (derecho a la identidad, al reconocimiento de la paternidad, derecho de alimentación, protección en crisis familiares); adopciones; trabajo y escolarización; protección frente a los medios de comunicación (pornografía, programas violentos y de contenido sexual, videojuegos); derechos de participación; situaciones vulnerables (menores en situación de desamparo, salud (mortalidad, menores discapacitados, VIH-Sida, consumo de alcohol y drogas); migrantes; minorías culturales; niños en situación de extrema pobreza; desplazados y víctimas de conflictos armados.

El informe correspondiente a Costa Rica ya fue entregado a la Coordinación General y se está a la espera de la versión final del documento que se entregará en el X Congreso de la Federación, el cual se celebrará en noviembre próximo en Paraguay.

c. Otras actividades

i. Preparación Informe Regional de Actividades, Instituto Internacional del Ombudsman

Por tercer año consecutivo, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y miembro del Consejo de Directores del Instituto Internacional del Ombudsman (IIO), solicitó el apoyo para la elaboración del informe regional que presentará América Latina y el Caribe en la Reunión del Consejo.

Para estos efectos, se solicitó un informe con los siguientes puntos: problemas particulares de cada institución, principales actividades desarrolladas en el ámbito regional, celebración de talleres, seminarios, conferencias, entre otros, lista de expertos y consultores que a juicio de las

instituciones puedan brindar asistencia para futuras actividades, ataques a la independencia e integridad de su institución.

Las aportaciones de cada institución fueron integradas en un documento general, el cual será presentado por México, como representante regional.

ii. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El 8 de setiembre de 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y adoptaron la Resolución A/55/L.2, conocida también como *Declaración del Milenio*.

Los ocho *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), establecidos en la Declaración, comprometen a los países a tomar nuevas medidas y aunar esfuerzos en la lucha contra la pobreza, el analfabetismo, el hambre, la falta de educación, la desigualdad entre los géneros, la mortalidad infantil y materna, la enfermedad y la degradación del medio ambiente. El octavo objetivo insta a los países ricos a adoptar medidas para aliviar la deuda, incrementar la asistencia y permitir a los países más pobres el acceso a sus mercados y tecnología.

El 6 de setiembre del 2001, durante el Quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el Secretario General presentó el Informe de Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. Además, se hizo entrega de la *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*. En el documento, se señalan ocho diferentes objetivos, dieciocho metas y cuarenta y ocho indicadores que los Estados deben cumplir.

En la Guía general también se señala que se prepararán informes anuales y cada cinco años, un informe exhaustivo sobre el grado de cumplimiento de esos objetivos. Toda la comunidad internacional (Estados Miembros, organizaciones internacionales, organismos y programas de las Naciones Unidas, así como el sector privado y la sociedad civil), deberán unir esfuerzos para hacer realidad los propósitos que se recogen en la Declaración del Milenio.

En Costa Rica, la preparación del 1° Informe de cumplimiento estuvo bajo la coordinación del Consejo Social del Gobierno y con el apoyo del Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas. En el Informe presentado el 4 de enero de 2005²⁹⁶, la Ministra de Salud y Coordinadora del Consejo reconoció los avances en el cumplimiento de los ODM y señaló la necesidad de institucionalizar las metas como guía para alcanzar el desarrollo humano, social y económico al que Costa Rica debe aspirar. Además, exhortó a ampliar el proceso de discusión de futuros informes con el interés de lograr que el sector civil, privado y futuros gobiernos se compenentren para lograr el cumplimiento de los ODM hacia el 2015 y la necesidad de estudiar a fondo las necesidades de apoyo técnico y financiero para poder cumplir con los compromisos.

Por su parte, el Coordinador del Sistema de Naciones Unidas hizo un llamado para mejorar los indicadores de conclusión de la educación primaria, reducción de la pobreza, erradicación de enfermedades e igualdad de género tanto educativa como laboral, entre otros. Asimismo, señaló la necesidad de generar diálogos a través de la discusión participativa con la sociedad civil y el sector privado y del monitoreo y apoyo al proceso de cumplimiento.

En este sentido, las organizaciones CEP-Alforja y la Red de Control Ciudadano-Social Watch, convocaron a diversas organizaciones de la sociedad, universidades, organismos no gubernamentales, agencias de cooperación y a la Defensoría de los Habitantes al Seminario-

²⁹⁶ Un avance del Informe de país puede verse en la página electrónica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: www.un.or.cr

Taller *Análisis crítico del Informe de Gobierno sobre el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en Costa Rica.*

En las conclusiones de la actividad, se realizaron una serie de recomendaciones en los temas de empleo, educación, salud y ambiente. En general se consideró muy positiva la realización del informe, porque supone el primer intento por parte del Gobierno de analizar el grado de cumplimiento de los compromisos suscritos en las cumbres internacionales. Sin embargo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio son una estrategia para dinamizar, nunca para sustituir los distintos Planes de Acción que surgieron a partir de la década de los años noventa de las diferentes cumbres y conferencias mundiales para abordar distintas problemáticas.

La principal crítica que se hizo al informe es su carácter limitado y poco abarcador de la problemática real del país. Hay aspectos que aún constituyendo un grave problema para Costa Rica y no aparecen ni siquiera mencionados, tal es el caso del agua; además, se mencionó la ausencia de metas intermedias, metas prácticas, con indicadores válidos que permitan ir verificando el progreso y avance en el cumplimiento de los objetivos.

La Declaración y el Plan de Acción de Viena, documentos surgidos de la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993, instó a los diferentes Estados a crear un Plan Nacional de Acción con los lineamientos que permitan mejorar la promoción y protección de los derechos de sus habitantes²⁹⁷. En todos estos procesos, las instituciones de Derechos Humanos adquieren un papel de vital importancia en la coordinación e implementación de estos planes. Fundamentalmente, las instituciones se convierten en instrumentos de monitoreo del cumplimiento de compromisos, proveen su experiencia en la materia y formulan recomendaciones a los Gobiernos acerca de las acciones más apropiadas que deben realizar.

En lo que se refiere a tratados y convenios, ratificados o no por Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que los estándares internacionales de Derechos Humanos están integrados al bloque de constitucionalidad, de modo que se trata de normativa interna vigente y de obligatoria aplicación y acatamiento. A partir de esa premisa, los estándares internacionales son fuentes de Derecho explícitamente reconocidos.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes asume el responsabilidad de dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente.

iii. Visitas recibidas y misiones internacionales

Se recibió la visita de representantes de distintas misiones internacionales acreditadas en el país, tales como los embajadores de Reino Unido, Corea, República China y Argentina. También se reunieron con el Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes una delegación del Gobierno de la República de Taiwán, la Directora del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, los Procuradores de la Niñez de Centroamérica, el Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Representante Regional de UNESCO, representantes de la organización CIVITAS, una misión del Parlamento de Angola, representantes del Gobierno y organizaciones no gubernamentales de Japón, estudiantes del Institute for Central American Studies, así como del Director para América Latina del Programa Global Rights-Partners for Justice.

²⁹⁷ Esta recomendación, formulada hace más de 10 años, ha sido acogida e implementada por cerca de 17 países; sin embargo, Costa Rica aún no ha cumplido con este compromiso internacional.

Adicionalmente, se realizó una sesión de intercambio de experiencias con miembros del Colegio de Abogados Penal Internacional. El CAPI tiene como fin promover y difundir el rol de la abogacía y garantizar la independencia de los abogados de las víctimas y de la defensa ante la Corte Penal Internacional. Por ser Costa Rica uno de los países que ha impulsado la creación de la Corte, el objetivo de la visita fue dar a conocer la organización, propugnar la vigencia de los derechos humanos y el fin de la impunidad, la cual -según la Presidenta del Colegio- *"sólo será alcanzado con sistemas de justicia que descansen en tres pilares: jueces, fiscales y abogados"*.

Se coordinó también la visita de las consultoras enviadas por la Unidad para América Latina y el Caribe del Gobierno Finlandia, con el propósito de preparar un proyecto regional de apoyo a las oficinas de Ombudsman miembros del Consejo Centroamericano de Procuradores.

iv. 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 ambas instituciones se han realizado además, importantes actividades para la defensa y promoción de los derechos de los habitantes de las zonas fronterizas.²⁹⁸

Asimismo, con el fin de estrechar los vínculos institucionales y fomentar la cooperación con otras instancias, se ha dado respuesta a una serie de solicitudes específicas, entre las cuales se puede mencionar la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) de la Universidad de Alcalá de Henares, la Universidad de Costa Rica, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Estado México, la Comisión de Derechos Humanos de la provincia de Santa Fe y Buenos Aires, Argentina, entre otros. Todas ellas implicaron la búsqueda especializada y el envío de la documentación requerida.

Además, se evacuaron consultas y solicitudes de información recibidas por vía del correo electrónico de la Defensoría, a estudiantes universitarios, investigadores, ciudadanos de otros países, entre otros.

Es importante señalar también la colaboración brindada al Consultor del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera Temuco, Chile, quien tenía la misión de realizar un *Estudio documental sobre el marco normativo e institucional del Ombudsman y los derechos indígenas en 10 países de América Latina (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Paraguay)*. Algunos de los temas solicitados se referían a las bases constitucionales, legales y reglamentarias de los Ombudsman en cada uno de los Estados, así como de los derechos indígenas; historia del establecimiento del Ombudsman y su trayectoria en la protección de los derechos humanos; las demandas o denuncias de casos de violación de derechos indígenas, tanto individuales como colectivos; los dictámenes, resoluciones o intervenciones y sus implicaciones para su protección y vigencia efectiva.

2. Cooperación recibida

²⁹⁸ Al respecto, véase el Capítulo 3 de este Informe, sobre el desarrollo de las actividades binacionales.

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. La Defensoría de los Habitantes desea reconocer el aporte de distintos gobiernos, que creyeron en los proyectos presentados y contribuyeron de esta manera a fortalecer y consolidar a la institución y con ella, a la democracia costarricense.

a. Promoción y Divulgación de Derechos Humanos en comunidades costarricenses

El Proyecto dio inicio en el mes de setiembre de 1999, con el auspicio del Gobierno de Finlandia. Esta iniciativa parte del principio de que el respeto por los derechos humanos requiere indiscutiblemente de una práctica que implica una actitud y forma de vida, que debe garantizar este respeto tanto en el ámbito privado como en el público. Con ello se busca, ante todo, la convivencia pacífica, equilibrada y justa entre los distintos sectores y grupos de la sociedad, sin exclusiones, respetando las diferencias y propiciando la igualdad de oportunidades, en la defensa por la diversidad cultural, la protección del ambiente y la lucha constante contra todas las formas de discriminación.

Para el periodo que cubre el presente Informe, en el Capítulo 3, correspondiente a la Dirección de Promoción y Divulgación, se da cuenta de las nuevas actividades que se están desarrollando gracias al financiamiento del Gobierno de Finlandia.

b. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

Con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos 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.

Además, como Secretaría Técnica del Consejo Centroamericano de Procuradores, el IIDH tiene a su cargo las funciones de administración, promoción y seguimiento de sus labores. En este sentido, la Defensoría reconoce la disposición y colaboración de los jefes y funcionarios del IIDH para apoyar su participación en distintas actividades internacionales, particularmente durante este último año en el cual el Defensor presidió el Consejo.

Por otra parte, es importante resaltar el invaluable apoyo que el Instituto Interamericano brindó con motivo de la puesta en marcha de la Red Interinstitucional de Transparencia. El soporte técnico, financiero y profesional facilitado permitió que la Defensoría de los Habitantes pudiera desarrollar el proyecto²⁹⁹. Gracias al apoyo financiero otorgado por el Instituto, se contó con el apoyo y la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Panamá y su Nodo de Transparencia.

Es necesario 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, entre otros.

3. Otras actividades de cooperación

²⁹⁹ Para mayor información sobre la Red de Transparencia, véase el Capítulo 1 de este Informe.

En la Defensoría de los Habitantes se ha comprendido que la labor de defensa, promoción y divulgación, va más allá de atender la casuística y recorrer el país realizando actividades, talleres y seminarios. Justamente, el contacto diario con diversos sectores de la población, ha llevado a la institución a identificar los principales problemas que sufren las comunidades, particularmente las poblaciones indígenas.

Uno de los compromisos asumidos por Costa Rica en la Cumbre del Milenio, se refiere a la necesidad de "Velar por que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de enseñanza." Además, en la XIV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno se ratificó a la educación como un derecho humano fundamental e inalienable y que reiteraron *"la necesidad de asignar recursos adecuados a la educación para la inclusión productiva y social de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, tales como, indígenas, migrantes y discapacitados y, al mismo tiempo, contribuir a la erradicación del trabajo infantil"*.³⁰⁰

La Defensoría de los Habitantes por mandato institucional realiza la labor de defensa y promoción de derechos humanos fundamentales contenidos en la normativa vigente, tanto nacional e internacional. Para cumplir con este propósito, la institución requiere en ocasiones la priorización de grupos y temas que estructura de la sociedad ha colocado en una posición de desventaja y vulneración.

Esta realidad obliga a dirigir esfuerzos especiales y formular proyectos específicos para dar énfasis a aquellas poblaciones a las cuales no se les facilita hacer uso de los beneficios del desarrollo. En el caso particular de los pueblos indígenas, su situación justifica dirigir esfuerzos para apoyar la adecuada canalización de recursos que posibiliten su desarrollo.

Conscientes del papel que desempeña la Defensoría en la búsqueda de condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de la República, se realizaron importantes esfuerzos encaminados al establecimiento de alianzas estratégicas con las Embajadas de la República Federal de Alemania y del Japón. La cooperación internacional ha encontrado en la institución un interlocutor válido y legítimo por medio del cual canalizar sus recursos hacia estas poblaciones.

a. Embajada de Alemania

El Gobierno de la República Federal de Alemania realizó una donación por un monto de 5000 euros para la construcción de un aula-comedor para la comunidad indígena cabécar de Villa Damaris. Dicha donación fue canalizada por medio de la Defensoría de los Habitantes, la cual decidió brindar un apoyo significativo a la ejecución exitosa del proyecto.

Este esfuerzo contó con el respaldo de diversas instituciones públicas tales como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social y particularmente el Instituto Costarricense de Electricidad, instancia que colaboró desde con la donación de transporte de materiales, hasta con el apoyo de trabajadores especializados para el levantamiento de la obra.

Actualmente, la matrícula en esta escuela prácticamente se ha duplicado debido a las óptimas condiciones infraestructurales con las que cuenta. Este resultado exitoso es uno más de los

³⁰⁰ Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Declaración de San José. 20 de noviembre de 2004.

reflejos del trabajo en equipo de la institución, facilitado gracias a la cooperación de los Gobiernos amigos.

b. **Embajada del Japón**

Se presentó a la consideración del Embajador del Japón la construcción de nueve escuelas y nueve salones multiuso que puedan también ser usadas como aulas vocacionales y como puestos de salud, con el propósito de que los niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas cuenten con mejores condiciones en su esfuerzo por procurarse un adecuado acceso a la educación y su calidad de vida.

Por medio de la Embajada, se recibió el apoyo a la presentación de un proyecto de cooperación para la construcción de 9 escuelas y cinco puestos de salud en las comunidades indígenas de Nariñak, Tsimirinak, Karko, Xuque Bachary, Jarei, Sinoli, Shinakicha, Manzanillo, Boyeinak.

Este proyecto fue apoyado por la Defensoría de los Habitantes y presentado por la Asociación para el Desarrollo Integral Indígena, integrada por trabajadores del sector salud del país, quienes se han destacado por su compromiso con la mejoría de las condiciones en las que habita la comunidad cabécar del país.

El monto de la donación es de US\$90.000 y la Defensoría de los Habitantes actúa para todos los efectos como una instancia de apoyo y de enlace entre las personas que intervienen directamente en la realización del proyecto y las instituciones públicas que de alguna manera tengan relación con el éxito de la iniciativa.

Se estima que este proyecto esté concluido totalmente para el próximo mes de agosto del 2005.

4. **Participación en eventos internacionales**

a. **Foros y conferencias**

Durante este período, la Defensoría 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:

i. Tercer Seminario Interinstitucional sobre la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. 26 al 28 de enero de 2005. San Luis Potosí, México.

El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México, invitó al Defensor de los Habitantes a participar como ponente en el Panel *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en América Latina*, acerca de la experiencia en la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos en la labor institucional.

La actividad, organizada por la Comisión, el Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, contó con la participación de educadores y defensores de los Organismos Públicos de Derechos Humanos de Guanajuato, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Distrito Federal. El seminario se desarrolló dentro de las actividades programadas para el trabajo de las redes interinstitucionales, conformadas por los organismos públicos participantes sobre la promoción, educación y la protección y defensa de los derechos humanos.

ii. Jornadas Subregionales de Defensores de Derechos Humanos. 14 al 16 de marzo. San José, Costa Rica

La Organización Panamericana de la Salud, la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) Defensoría de los Habitantes, el Ministerio de Salud y la Defensoría de los Habitantes han venido analizando las profundas transformaciones experimentadas en el modelo de desarrollo, en los sistemas de salud y en los perfiles epidemiológicos de los países de la región de América Latina y el Caribe y del mundo durante los últimos cincuenta años. Se plantea además la necesidad de considerar una nueva visión de la salud y de generar nuevos mecanismos para apoyar los procesos de extensión de la protección social en salud.

En este contexto, se propuso la realización de unas Jornadas de Defensores de Derechos Humanos con la participación de los Defensores, Comisionados y Procuradores de la región. Además, asistieron los Representantes Regionales de la OPS/OMS, de la Organización Internacional de Migraciones, del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y funcionarios públicos de las instituciones encargadas del tema de salud del área centroamericana.

La actividad se planteó los siguientes objetivos:

- Conocer las funciones y relevancia de las Defensorías de derechos humanos a nivel centroamericano.
- Conocer su relación con las instituciones del sector salud y con instancias nacionales e internacionales dedicadas a la protección de derechos con énfasis en la salud.
- Revisar aspectos especiales de la realidad de América Central en términos de grupos poblacionales específicos.
- Generar espacios de convergencia que permitan la articulación de un plan sub-regional para la defensa del derecho a la salud con énfasis en la extensión de la protección social en salud.
- Revisar aspectos específicos del accionar de las defensorías de derechos humanos en relación con el derecho a la salud (atribuciones, ámbito de acción, modalidades de intervención).

Los Procuradores y Defensores, principales expositores de las Jornadas, compartieron sus experiencias en la labor de defensa del derecho a la salud, así como el papel que desempeñan las instancias internacionales de derechos humanos frente a los desafíos que el tema plantea en Centroamérica.

b. Participación en cursos, talleres y seminarios

La participación en diversas actividades permite a las y los funcionarios de la institución, actualizar sus conocimientos y los instrumentos teóricos y metodológicos, indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

Ante las limitaciones presupuestarias en este rubro, la Defensoría de los Habitantes agradece el apoyo de las distintas agencias y organismos internacionales que permitieron la participación en

las diferentes actividades, al cubrir los aspectos logísticos (costos de boletos aéreos, hospedaje, alimentación y traslados) en cada uno de los encuentros celebrados.

A continuación, se presenta el detalle de las actividades.

i. Cursos

- *Proyecto "Poder Crecer" en el curso "Cuarta consulta Latina sobre el Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño y la Niña".* Buenos Aires, Argentina. 26 al 28 de julio del 2004. Organizado por la Oficina Internacional Católica de la Infancia (BICE) con sede en Bruselas. Dicha organización asumió los gastos de transporte aéreo, hospedaje, alimentación y logística del Director del Area de Niñez y Adolescencia, mientras que la Defensoría de los Habitantes asumió el costo de los impuestos de salida de ambos países.
- *XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos: Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* San José, Costa Rica. 16 al 27 de agosto del 2004. Organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). La Defensoría de los Habitantes asumió el pago por la inscripción y el material didáctico para la participación de la Directora del Area de Asuntos Jurídicos de esta institución.
- *II Curso Regional sobre el Derecho Internacional de Refugiados.* Ciudad de Guatemala, Guatemala. 16 al 22 de octubre del 2004. Organizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Dicha organización asumió los gastos de transporte aéreo, hospedaje, alimentación y logística de la Directora del Area de Protección Especial.
- *Conferencia Anual para Juristas y otras personas encargadas del Derecho Internacional Humanitario de los países que han suscrito las diferentes Convenciones de Ginebra.* Ginebra, Suiza. 22 al 26 de noviembre del 2004. Organizado por el Comité de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz y Media Luna Roja, entidades que asumieron los costos del transporte aéreo, hospedaje, alimentación, traslados, material didáctico e impuestos de salida de un funcionario del Area de Control de Gestión Administrativa.
- *Curso Monográfico de Derechos Humanos "Desafíos actuales en la protección de los Derechos de la Infancia".* Cartagena de Indias, Colombia. 2 al 6 de mayo. Organizado por la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y el Centro de Iniciativas de la Universidad de Alcalá (CICODE), financiado por la Agencia Española de Cooperación (AECI), los cuales asumieron los costos de transporte aéreo, hospedaje y alimentación del Director del Area de Niñez y Adolescencia, mientras que la Defensoría de los Habitantes asumió los costos de los impuestos de salida de ambos países.

ii. Talleres

- *XI Taller OPS/OMS-CIESS: Legislación de Salud Marco Regulatoria para la Extensión de la Protección Social en Salud.* México Distrito Federal, México. 6 al 10 de setiembre del 2004. Organizado por la Organización Panamericana de la Salud. Dicha organización asumió los gastos de inscripción del taller, hospedaje, alimentación y logística de una funcionaria del Area de Calidad de Vida, mientras que la Defensoría de los Habitantes cubrió el costo del transporte aéreo y los impuestos de salida de ambos países.

iii. Seminarios

- Seminario Internacional: *"Los Derechos de la Mujer en América Latina: Retos y Perspectivas"*. Cartagena, Colombia. 15 al 18 de junio del 2004. Organizado por el Centro de Formación de la Cooperación Española. El fin del evento es analizar el estado actual de los derechos de las mujeres a nivel general, político y laboral, así como los derechos sexuales y reproductivos e intercambiar experiencias con diferentes países de América Latina en relación con el avance de dichos derechos. La mencionada organización asumió los gastos de transporte aéreo, hospedaje, alimentación y logística del Defensor Adjunto, la Directora de la Defensoría de la Mujer y una funcionaria de dicha Area de Defensa; mientras que la Defensoría de los Habitantes asumió los traslados de dichos funcionarios en Costa Rica y el costo de los impuestos de salida tanto de Costa Rica como de Colombia.
- *Primera Reunión de Investigadores y Defensores del Pueblo de los Países Andinos y Centroamericanos*. Quito, Ecuador. 16 al 18 de junio del 2004. Organizado por la División de Derechos Humanos de la UNESCO. Dicha organización asumirá los gastos de transporte aéreo, hospedaje, alimentación y logística del Director del Area de Niñez y Adolescencia, mientras que la Defensoría de los Habitantes asumió el costo de los impuestos de salida de ambos países.
- Seminario *"Biotecnología, Desarrollo y Justicia"*. Bilbao, España. 22 y 23 de noviembre del 2004. Organizado por la Cátedra Interuniversitaria, Fundación BBVA-Diputación Foral de Bizkaia de Derecho y Genoma Humano, Universidad de Deusto y la Universidad del País Vasco/EHU, Bilbao. Los gastos de transporte aéreo, hospedaje y alimentación fueron asumidos por la Universidad de Deusto para la participación de un funcionario del Area de Calidad de Vida, mientras que los impuestos de salida fueron cubiertos por el propio funcionario.
- *Otros*
- *Delegación de Costa Rica ante el Comité ad hoc de las Naciones Unidas que elabora la Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Nueva York, Estados Unidos de Norte América. 23 de mayo al 6 de junio del 2004. Organizado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), con el objetivo de preparar la elaboración de una Convención Internacional amplia e integral para promover y proteger los Derechos de las Personas con Discapacidad. La Defensoría de los Habitantes le proporcionó a un funcionario del Area de Protección Especial un adelanto de viáticos y el resto de los gastos fueron cubiertos por dicho funcionario.
- *Festivales Internacionales de Folclor "Sun and Stone"*. Nea Karvali-Kavala, Grecia y Veliko Tarnova, Plovdiv y Varna, Bulgaria. 8 al 14 de julio y 17 de julio al 5 de agosto del 2004. Organizado por "Hellenic Dances International Folklore Events" en Grecia y Sección Nacional del Consejo Internacional para la Organización de Festival Folclor y Artes Tradicionales de Bulgaria (CIOFF). El fin de la participación en estos eventos es el de acrecentar el acervo cultural en la Región Chorotega, como parte integral del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Dichas organizaciones cubrieron los gastos de un funcionario de Oficinas Regionales de la Defensoría de los Habitantes correspondientes a hospedaje, alimentación y transporte, mientras que el funcionario cubrió los gastos de transporte aéreo e impuestos de salida.
- *Proyecto VIH/SIDA*. Ciudad de Guatemala, Guatemala. 13 y 14 de setiembre del 2004. Organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y las Instituciones

Ombudsman de Centroamérica. El fin de dicha participación fue el de intercambiar experiencias y resaltar el trabajo de la Defensoría de los Habitantes en la defensa y promoción de los Derechos Humanos de las personas en relación con el VIH/SIDA. Os organizadores de dicha actividad asumieron los costos de transporte aéreo, hospedaje, alimentación y logística del Director del Area de Calidad de Vida, así como los montos correspondientes a impuestos de salida de ambos países.

- *Conferencia en Investigación en Poblaciones Vulnerables y Asamblea General de FLACEIS.* San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México. 13 al 15 de setiembre del 2004. Organizado por el Foro Latinoamericano de Comités de Ética en Investigación. Dicho Foro asumió los costos de hospedaje, alimentación, logística, tiquete aéreo e impuestos de entrada y salida de un funcionario del Area de Calidad de Vida.
- *Encuentro de Defensores del Menor Iberoamericanos.* Madrid, España. 27 al 30 de setiembre del 2004. Organizado por la Institución del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, España. Dicha organización asumió los gastos de transporte aéreo, hospedaje y alimentación del Director del Area de Niñez y Adolescencia, mientras que la Defensoría de los Habitantes cubrió los impuestos de salida de dicho funcionario.
- *Primer encuentro de Comités Éticos Científicos.* San Salvador, El Salvador. 27 al 29 de octubre del 2004. Organizado por la Universidad de Ciencias Médicas (UCIMED). El Comité Nacional de Bioética de El Salvador asumió los gastos de transporte aéreo, hospedaje, alimentación e impuestos de salida de un funcionario del Area de Calidad de Vida.
- *III Encuentro de Procuradores y Defensores de la Niñez y la Adolescencia de Centroamérica, Panamá, México y Belice.* Antigua, Guatemala. 8 al 11 de noviembre del 2004. Organizado por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, la cual asumió los gastos de transporte aéreo, hospedaje y alimentación del Director del Area de Niñez y Adolescencia y un funcionario de dicha área, mientras que la Defensoría asumió los costos de los impuestos de salida de ambos funcionarios.
- *Reunión de Organizaciones de Sociedad Civil y Defensorías del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados y Reunión Conmemorativa del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.* México Distrito Federal, México. 13 a 16 de noviembre del 2004. Organizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Consejo Noruego para Refugiados. Esta última entidad asumió los costos de transporte aéreo, alimentación, hospedaje, traslados, impuestos de salida y material didáctico de la Directora del Area de Protección Especial.
- *Evento Conmemorativo del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.* México Distrito Federal, México. 15 y 16 de noviembre del 2004. Organizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entidad que asumió los gastos de boleto aéreo y hospedaje del Defensor de los Habitantes. Por su parte, la Defensoría de los Habitantes dio un adelanto de viáticos al Señor Defensor para cubrir los gastos de transporte interno.
- *Foro Centroamericano del Agua.* San Salvador, El Salvador. 30 de noviembre al 2 de diciembre del 2004. Organizado por la Asociación Mundial del Agua para Centroamérica, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador. La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) asumió los gastos de

transporte aéreo, hospedaje, alimentación, traslados, material didáctico e impuestos de salida de una funcionaria del Area de Calidad de Vida.

C. DIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS

Las funciones de la Dirección de Asuntos Jurídicos se encuentran definidas en el Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes, publicado en el Alcance No. 33 del Diario Oficial La Gaceta No. 90 de fecha 11 de mayo del 2001, en el Artículo 21 que establece lo siguiente: "*La Dirección de Asuntos Jurídicos es el Órgano Superior Consultivo Técnico Jurídico de la Defensoría de los Habitantes de la República al que corresponde 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 establecido en el Artículo 13 de la Ley 7319, es el órgano encargado de gestionar los intereses de 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.

Para el período que se reporta, la actividad de esta Dirección tuvo que ver con el fortalecimiento y consolidación de las funciones que le son propias. Así las tareas desarrolladas se refieren a la presentación de Recursos de Amparo a favor de los derechos de los habitantes, respuesta a Recursos de Amparo interpuestos en contra de la Defensoría por algunos habitantes, coordinación del Ciclo de Capacitación para los funcionarios profesionales de la Defensoría de los Habitantes, impartido por diversos Fiscales de la Fiscalía General de la República del Poder Judicial, citación de funcionarios públicos al amparo de lo establecido en el Artículo 21 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, representación judicial y extrajudicial de asuntos propios de la Institución, revisión de los Procesos Licitatorios, redacción y firma de los respectivos contratos de adjudicación, entre otros asuntos.

1. Recursos de Amparo interpuestos por la Defensoría en defensa de los derechos de los y las habitantes

Uno de los temas que mayormente se presentó en este período, tiene que ver con el derecho al acceso de medicamentos por parte de los pacientes de la Caja Costarricense de Seguro Social. El problema surgió cuando cuatro habitantes se presentaron a la Defensoría e indicaron haber sufrido serios problemas de salud y crisis convulsivas más frecuentes cuando ingirieron medicamentos genéricos que les fueron entregados por las farmacias del Hospital México y Calderón Guardia.

La Defensoría de los Habitantes de acuerdo con lo establecido en el Artículo 13 de su Ley, procedió a interponer un Recurso de Amparo en favor de una joven de 23 años de edad, vecina de Heredia, paciente con diagnóstico de epilepsia y trastornos de personalidad bipolar.

Desde muy temprana edad, la joven recibió tratamiento en el Hospital Nacional de Niños y se le suministró el medicamento denominado Epival de la Casa Abbott de 250 mg. Entre los años 1999 y 2002, ella presentó crisis convulsivas por lo que fue atendida en el Servicio de Emergencias del Hospital San Vicente de Paúl y posteriormente, por la gravedad de su estado, fue remitida al Servicio de Emergencias del Hospital México. En esta oportunidad el médico que la atendió le extendió una receta y le prescribió el medicamento Epival original. Sin embargo, sin explicación alguna, funcionarios de la farmacia de ese centro médico le entregaron el medicamento genérico denominado *Valproato de Sodio o Semisódico* de 200 mg,

solución oral que le ocasionó serios problemas de salud, pues las crisis epilépticas que venían siendo controladas durante muchos años se agudizaron.

En la actualidad, la Caja Costarricense de Seguro Social adquiere medicamentos genéricos por ser de un precio menor, incumpliendo con la realización de las pruebas de bioequivalencia y biodisponibilidad que fueron ordenadas por el Consejo Técnico de Inscripción de Medicamentos del Ministerio de Salud. Además, el Poder Ejecutivo emitió el Reglamento de Inscripción, Control, Importación y Publicidad de Medicamentos, e indicó en su Artículo 30 la lista de productos farmacéuticos o medicamentos multiorigen que son considerados por el Consejo Técnico como de "riesgo sanitario".

Sin embargo, haciendo caso omiso de esta disposición, la Caja Costarricense de Seguro Social mantiene en las farmacias de las diferentes clínicas y hospitales del país, siete medicamentos genéricos sin que hayan sido sometidos a las pruebas requeridas. Esta situación ya está ocasionando serios problemas en la salud de los pacientes que están recibiendo los medicamentos genéricos, por cuanto están produciéndoles reacciones adversas que ocasionan daño a la salud de los pacientes, como ocurrió en el caso de la joven a quien le cambiaron el medicamento original por un medicamento genérico no sometido a estas pruebas, lo que le ocasionó serias crisis convulsivas.

La intervención de la Defensoría estaba dirigida a que la Sala Constitucional³⁰¹ emitiera una medida cautelar a favor de la joven y que ordenará a la Farmacia del Hospital México el suministro del medicamento que la joven requiere para el tratamiento de su enfermedad. Además se le solicitó a la Sala que ordenara al Ministerio de Salud y a la Caja Costarricense de Seguro Social retirar de todas las farmacias ubicadas en las diversas clínicas y hospitales del país, los medicamentos que no se les haya realizado las pruebas de bioequivalencia y biodisponibilidad para el primer año, según lo indicado por el Consejo Técnico de Inscripción de Medicamentos del Ministerio de Salud.

Por resolución de las dieciocho horas dieciséis minutos del veintinueve de octubre del dos mil cuatro, la Sala Constitucional acogió la medida cautelar y ordenó al Hospital México suministrar a la amparada el medicamento, de conformidad con las prescripciones de su médico tratante. Sobre el fondo del recurso de amparo interpuesto por la Defensoría de los Habitantes a favor de la joven, a la fecha la Sala no lo ha fallado.

En similar situación se presentaron ante la Defensoría, un vecino de Moravia y una vecina de Goicoechea, pacientes del Hospital Calderón Guardia, diagnosticados con epilepsia y quienes también se vieron afectados por el suministro de medicamentos genéricos. La Defensoría de los Habitantes interpuso un Recurso de Amparo en defensa de los derechos de estos pacientes, el cual fue admitido y se otorgó la medida cautelar en favor de los Amparados y se ordenó al Hospital Calderón Guardia proceder de forma inmediata a suministrar el medicamento requerido. A la fecha, este Recurso se encuentra pendiente del fallo final.³⁰²

La Defensoría de los Habitantes también interpuso Recurso de Amparo en favor de un vecino de Cartago, paciente con diagnóstico de epilepsia que recibe atención médica en el Hospital Dr. Max Peralta de Cartago, a quien el médico tratante Especialista Neurólogo, le prescribió los medicamentos de Rivotril y Fenobarbital.

³⁰¹ Expediente N° 04-011086-0007-CO

³⁰² Expediente N° 04-004268-0007-CO

El habitante indicó que la Caja Costarricense de Seguro Social no le estaba brindando el medicamento original sino un medicamento genérico. Al ingerir el medicamento, el paciente sufrió serias convulsiones y su salud fue puesta en riesgo. El realizó gestiones ante el Comité Local de Farmacoterapia del Hospital Max Peralta para que le suministrara el medicamento original prescrito por su médico tratante, sin embargo, la Caja se opuso y no lo autorizó. El paciente alegó que esta situación le trajo serias consecuencias a su salud, además de que tuvo que comprar los frascos del medicamento original, lo cual también le ha generado serios gastos económicos.

En el Recurso interpuesto se solicitó a la Sala Constitucional³⁰³ una medida cautelar a favor del habitante, con la finalidad de que el Hospital Max Peralta le suministrará al paciente el medicamento original requerido. Mediante el Voto No. 14238-04, la Sala Constitucional declaró con lugar el Recurso y ordenó al Coordinador del Comité Central de Farmacoterapia de la Caja, adoptar las medidas que sean necesarias y girar las instrucciones correspondientes para suministrarle de inmediato al amparado el tratamiento de Rivotril prescrito en las dosis y durante el plazo que el médico determine.

2. Recursos de amparo interpuestos en contra de la Defensoría de los Habitantes

La Defensoría fue denunciada en 16 oportunidades en este período por habitantes que interpusieron denuncias y que consideraron que sus derechos de petición y pronta respuesta habían sido violados por la institución.

De las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional, en 10 oportunidades declaró sin lugar los Recursos de Amparo interpuestos, en 3 ocasiones declaró con lugar los Recursos por considerar que el plazo de resolución se excedió de los dos meses establecidos en la Ley de la Defensoría de los Habitantes. Quedan pendientes de resolver por la Sala 3 de los recursos interpuestos.

3. Capacitación impartida por la Fiscalía General de la República

Por iniciativa de la Directora del Área de Protección Especial y el Defensor Adjunto de los Habitantes se formuló una solicitud al Fiscal General de la República, sobre la posibilidad de que diversos Fiscales pudieran impartir cursos de capacitación dirigidos a los profesionales de la Defensoría de los Habitantes. Correspondió en esta oportunidad, a la Dirección de Asuntos Jurídicos, coordinar el Ciclo de Charlas de Capacitación con la Fiscal asignada de la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público.

Las conferencias fueron impartidas por el Fiscal Adjunto, quien en dos oportunidades expuso ampliamente sobre la Materia de Delitos relativos a Asuntos Agrario Ambientales. Esta exposición fue de gran provecho para los participantes, pues aclaró la forma en que la Fiscalía General da trámite a las denuncias que recibe en esta temática y cuáles son las vías para que eventualmente la Defensoría de los Habitantes pueda remitir al Ministerio Público algunas de estas denuncias.

Otra de las conferencias fue impartida por la Fiscal de Delitos contra la Autoridad y los Deberes de la Función Pública, quien en forma elocuente y acertada realizó un análisis de cada uno de los delitos de su competencia, abriendo canales de comunicación y coordinación entre el Ministerio Público y la institución.

³⁰³ Expediente N° 04-011713-0007-CO

Quedan pendientes de impartir las charlas relativas a Delitos Sexuales, Violencia Doméstica, Delitos Económicos, Corrupción y Tributario, las cuales serán definidas en próximas fechas.

4. Citación de funcionarios públicos

En los últimos dos años, se ha determinado la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría. En algunas ocasiones éstas no son acatadas en primera instancia por los funcionarios públicos a quienes van dirigidas, razón por la cual se hace necesario establecer mecanismos de coordinación con estos funcionarios para obtener una respuesta favorable a las pretensiones de los habitantes.

Para ello, la Dirección de Asuntos Jurídicos se ha dado a la tarea de implementar las citaciones de funcionarios públicos de acuerdo con lo establecido en el Artículo 27 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, que indica: *"El Defensor de los Habitantes de la República podrá citar a los funcionarios públicos para que comparezcan personalmente a referirse sobre cualquier cuestión de interés para la investigación de asuntos sometidos a su conocimiento. También están obligadas a comparecer aquellas personas que participen en la explotación de concesiones o en la prestación de servicios públicos. Si habiendo sido debidamente notificado no se presentara el día y la hora señalados, el funcionario o la persona citada podrá ser obligada a comparecer por medio de la Fuerza Pública. Se exceptúan los casos de legítimo impedimento y los de funcionarios que gozan de inmunidad."*

De esta manera, se citó a comparecer a los Alcaldes de las Municipalidades de Paraíso, Puntarenas, San Carlos, Montes de Oca, Grecia y Moravia para que rindieran informes sobre las denuncias interpuestas.

Otro de los funcionarios citados fue el Director a.i. del Hospital México, para que rindiera informe sobre una denuncia interpuesta por varios pacientes del Servicio de Cirugía Maxilofacial de ese centro médico.

La importancia de que el Defensor de los Habitantes realice estas citaciones radica en el hecho de que es un mecanismo oportuno para obtener la respuesta requerida para dar soluciones a las quejas interpuestas por los habitantes. Además de que permite establecer canales de comunicación directa con los funcionarios públicos.

5. Aplicación del Delito de Desobediencia por la Jurisdicción Penal

En el mes de marzo del 2004 la Defensoría de los Habitantes interpuso una denuncia ante el Ministerio Público por el delito de desobediencia en contra del Presidente Ejecutivo del Infocoop por los siguientes hechos:

- 1) La Defensoría recibió una queja de un habitante relativa a la falta de control sobre la Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos (Coopelesca R.L).
- 2) Mediante el Oficio DACE-122-2002, el Defensor de los Habitantes le solicitó al denunciado que en el término de cinco días se refiriera a la no distribución de los ingresos excedentes entre los asociados de Coopelesca, al manejo incorrecto de las reservas legales de Educación y Bienestar Social y a otras omisiones en el debido control de la Empresa.
- 3) En fecha 14 de agosto del 2004, el denunciado contestó el oficio de la Defensoría de los Habitantes e indicó que a criterio del Departamento de Supervisión y debido a la naturaleza de los hechos, para poder responder a los cuestionamientos invocados, se requiere de una

investigación in situ, además de darle audiencia a Coopelesca para que emita su criterio al respecto.

- 4) El día 20 de febrero del 2003, el denunciado envió a la Defensoría de los Habitantes un Oficio mediante el cual adjuntó varios documentos en relación con el caso.
- 5) El 7 de marzo del 2003, en el Infocoop se recibió un Oficio a través del cual la Defensoría advierte que dentro del término de tres días debe remitir la Información solicitada ya que de la que fue aportada únicamente dos documentos están relacionados directamente con el caso que se investiga.
- 6) Mediante el Oficio No. DAEC-126-2003 del 21 de marzo del 2003 el Defensor de los Habitantes solicita indicar fecha cierta para concluir la investigación in situ y entregar el informe respectivo, ya que en caso contrario se estaría informando a la Asamblea Legislativa.

La Fiscal Auxiliar encargada de investigar los hechos denunciados, solicitó al Juez Penal del Primer Circuito Judicial de San José, la desestimación de esta denuncia y el correspondiente archivo de la causa seguida en contra del Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento Cooperativo, por el Delito de Desobediencia en perjuicio de la Autoridad Pública bajo el siguiente fundamento:

"...Después de analizar los elementos probatorios visibles en autos, con relación a la tipicidad de la conducta denunciada, se arriba a la conclusión de que en la presente causa no existe delito por el cual el Ministerio Público deba intervenir.

De conformidad con la Teoría del Delito, una conducta es ilícita si cumple con varios elementos, es decir, si la acción es típica y antijurídica, cuya culpabilidad debe ser discutida en un eventual juicio -o los hechos ser admitidos en la aplicación de una medida alterna- a efectos de imponer una sanción penal en caso de que se determine que debe ser punible.

Durante el Procedimiento Preparatorio, con fundamento en los numerales 282 y 297 del Código

Procesal Penal, le corresponde al Ministerio Público determinar si la conducta denunciada cumple con los dos primeros de los estadios mencionados anteriormente, y en caso contrario, solicitar al Juez Penal el requerimiento que corresponda conforme a derecho.

En cuanto a la tipicidad de la acción, la misma debe cumplir con los elementos objetivos del tipo como son los elementos normativos, (los que involucran conceptos que deben ser interpretados), los elementos descriptivos y los elementos personales del ilícito (condiciones cuantificantes que exigen algunos tipos), así como los elementos subjetivos del tipo penal, es decir, el elemento cognitivo (únicamente conocimiento del hecho y ya no de la ilicitud como ocurre en la teoría del tipo simple la que ubica el dolo dentro de la culpabilidad) y el elemento volitivo (que es sobre el cual versará el análisis de esta sumaria).

En la Antijuricidad se ubica la lesión al bien jurídico tutelado y las causas de justificación.

En la Culpabilidad se analiza la imputabilidad, entendida como la capacidad de entender y la capacidad de determinarse así como la exigibilidad (poder actuar conforme a derecho) y finalmente aquí se analiza el conocimiento de la ilicitud.

En lo que respecta a los elementos objetivos y subjetivos del delito de desobediencia, no sólo debe observarse que la Orden sea emanada de una Autoridad Pública, que la misma contenga el apercibimiento de que en caso de inobservancia será denunciado por el Delito de Desobediencia -elemento objetivo- y que la misma haya sido incumplida por parte del agente que esté obligado a ello, sino que además la persona debe conocer la orden y la obligación que ella contiene, ya que previamente le fue notificada en forma personal, además de que esté en capacidad legal de obedecer. Y por otra parte, y a pesar de la advertencia, en forma voluntaria la persona decide no cumplirla -elemento subjetivo-. Lo anterior por cuanto el tipo penal de Desobediencia exige el dolo directo de la acción, no siendo posible exigirle a la persona responsabilidad penal a título de culpa.

En este sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la resolución No. 2002-01012 de las nueve horas diez minutos del once de octubre del dos mil dos dispuso lo siguiente: "El delito de desobediencia que se contempla en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional exige que la orden emitida sea clara y precisa, que haya un destinatario específico del mandato; que se advierta a quien la recibe sobre las consecuencias legales de su incumplimiento; que exista un deber de acatar la orden, lo cual implica una posibilidad real de cumplirla; y además, es necesario que la persona a quien se dirige el mandato lo haya conocido y que su no ejecución obedezca a un ánimo de no acatarlo. Ante la falta de cualquiera de estos elementos, es imposible que surja a la vida jurídica el delito de desobediencia apuntado, el cual es, tal como puede apreciarse, necesariamente doloso."

En igual sentido, el Tribunal de Casación Penal mediante la resolución No. 2001-614 de las diez horas treinta minutos del diecisiete de agosto de dos mil uno ha establecido que: "La tipicidad objetiva implica, que el sujeto activo desobedezca una orden impartida por una autoridad, conducta descrita en la norma, en este caso el artículo 307; y la tipicidad subjetiva implica que el sujeto activo, conociendo esa orden en toda sus detalles, la desobedezca voluntariamente." De igual manera la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución No. 2000-01432 de las diez horas con veinticinco minutos del quince de diciembre de dos mil, estableció que: "...para que se configure el tipo del artículo 307 del Código Penal y lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se requiere dentro de los elementos de tipicidad un dolo directo, siendo menester que el sujeto activo quiera realizar el hecho típico, en este sentido el hilo conductor de la pena pasa por el reconocimiento de su reprochabilidad a través de la valoración de lo que el sujeto ha querido hacer o no hacer, en un juicio formulado con base a la subjetividad del autor, teniendo que existir una voluntad entrañablemente vinculada a la observancia o inobservancia de la norma o mandato."

En el caso de marras, se observa que a pesar de que el denunciado ... ninguno de los oficios de la Defensoría le han sido notificados en forma personal tal y como lo exige la jurisprudencia, éste en forma diligente ha contestado a ellos dentro del término otorgado, y ha estado en la mejor disposición de acatar lo ordenado. Es

así como a folio 131 del expediente de la Defensoría de los Habitantes, el señor ... contesta el Oficio No. DAEC-122-2002 indicando que para rendir el informe requerido, se necesita realizar una investigación en el lugar de los hechos. A folio 68 del mismo expediente, contesta el Oficio No. DAEC-126-2003 de la Defensoría señalando que para esa fecha no se había rendido el informe debido a que el programa de trabajo de Macroproceso de Gestión y Seguimiento, fue alterado por requerimientos de la Contraloría General de la República, ya que debía darse prioridad al Proyecto de la Planta Extractora de Aceite a cargo del Consorcio Cooperativo CIPA R.L., actividad que requirió el trabajo de tres funcionarios a tiempo completo, desde el mes de agosto a febrero del 2004. También, a folio 31 el encausado ... contesta el oficio No. DAJ-00091-2003, en el cual le recuerda al Defensor de los Habitantes que para poder rendir el informe se debe realizar una investigación in situ, que para las razones ya indicadas no se ha podido concluir. Igualmente, a folio 05 el denunciado contesta el oficio No. D.E. 1893-2003, indicando que para contestar los nuevos aspectos denunciados por el señor ..., es necesario programar un nuevo trabajo de campo. Siendo que finalmente, el día 30 de setiembre del 2004 se rinde el informe completo con todas las interrogantes que denunció el señor ...

Por otra parte, en el presente asunto el señor ... no pudo cumplir dentro de los plazos otorgados por la Defensoría de los Habitantes, primero porque existía una imposibilidad material para hacerlo, ya que por disposiciones superiores emanadas de la propia Contraloría General de la República, se tuvo que variar la Agenda de Macroproceso de Gestión y Seguimiento, para entrar a conocer otro asunto el cual requirió mucho tiempo desde agosto del 2003 hasta febrero del 2004. Y por otro lado, no estaba en poder del denunciado cumplir lo ordenado por la Defensoría de los Habitantes, ya que para que éste obedeciera era necesario que otras personas realizaran su trabajo.

De lo expuesto anteriormente, se llega fácilmente a la conclusión de que en el asunto de marras los elementos objetivo y subjetivo del tipo penal estuvieron ausentes, ya que existía una imposibilidad material para cumplir dentro de los plazos otorgados por la Defensoría de los Habitantes. Y además, por parte del encausado ... no existió dolo, ya que el retraso en principio únicamente podría ser achacado a las personas de Macroproceso de Gestión que debían realizar la investigación de campo, sin embargo no lo hicieron de la manera más diligente debido a que la Contraloría les encomendó con carácter de prioridad la investigación de otra asunto. Y también debido a la ampliación de la denuncia original por parte del denunciante..., la cual necesitó que se realizara una nueva investigación de campo.

Con fundamento en la jurisprudencia supra citada y en el artículo 307 del Código Penal, el delito de Desobediencia requiere dentro de los elementos de tipicidad un dolo directo, siendo menester que el sujeto activo quiera realizar el hecho típico (tipo objetivo) lo que presupone que el autor haya previsto el hilo causal y la producción del resultado típico, en el sentido de hilo conductor de la pena pasa por el reconocimiento de su reprochabilidad a través de la valoración de lo que el sujeto ha querido hacer o no hacer, en un juicio formulado con base a la subjetividad del autor, teniendo que existir una voluntad entrañablemente vinculada (para el caso que nos ocupa) a la inobservancia de lo ordenado por la Defensoría de los Habitantes. Para poder establecer que la conducta es dolosa, el agente debe actuar con absoluta voluntad sin otro condicionamiento que no sean

*los propios límites fijados por el derecho y esa voluntad admitida como contraria al mandato, requisito que no se dio en el presente asunto.*³⁰⁴

Siendo que la Fiscal Auxiliar solicitó el desestimiento de la causa y la Jueza del Juzgado Penal del Primer Circuito Judicial de San José, mediante el dictado de la resolución del día veinte de enero del dos mil cinco, acogió los argumentos externados por la Fiscalía, se procedió a desestimar la causa por el delito de desobediencia en perjuicio de la Autoridad Pública en contra del Presidente Ejecutivo del Infocoop.

En razón de que el delito de Desobediencia es el único delito penal que ha sido considerado en la Ley de la Defensoría de los Habitantes como mecanismo coercitivo aplicable a aquellos funcionarios públicos que no brinden respuesta a la Defensoría y en atención a los razonamientos expuestos por la Fiscalía Auxiliar de la Unidad de Trámite Rápido del Primer Circuito Judicial de San José, y a la Jurisprudencia emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, esta Dirección de Asuntos Jurídicos considera que se deben revisar los procedimientos que hasta la fecha se han venido utilizando en la institución para que los funcionarios públicos respondan a las solicitudes de la Defensoría, ya que para probar el dolo por parte del funcionario que incumplió, se requiere que la orden sea clara, precisa, que haya un destinatario específico del mandato; que la solicitud sea recibida personalmente por el destinatario, y que se adviertan las consecuencias legales del incumplimiento.

D. DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL

1. De las ideas a la acción

La Defensoría de los Habitantes, creada para velar por los derechos e intereses de los y las habitantes del país, ha planteado su estructura de trabajo de acuerdo con las demandas originales de la población. Esta práctica ha provocado que la dinámica del trabajo institucional fuera consumida por la atención de las necesidades de defensa de derechos, lo que no ha permitido realizar revisiones periódicas para analizar sin dichas practicas continuaban siendo eficientes o no.

Con la creación de la Dirección de Planificación Institucional se busca, no solo tener una dependencia que realice análisis de mejores practicas de trabajo sino contar con un equipo que revise de forma constante el accionar institucional e impulse cambios que mejoren la labor que realiza la Defensoría de los Habitantes.

A pesar de ser de reciente creación, la elaboración de diagnósticos institucionales en diferentes campos, ha permitido a la Dirección de Planificación contar con suficientes insumos para realizar propuestas tendientes a introducir los primeros cambios en la mejora del trabajo que se realiza.

La etapa de las ideas se nutrió de una serie de estudios en los cuales la participación del personal se reflejó en la elaboración de los postulados fundamentales y del análisis FODA, elementos que sirvieron de punto de partida para los demás procesos que se han llevado a cabo.

³⁰⁴ Causa N°04-003184-647-PE. Solicitud de desestimación. Unidad de Trámite Rápido. Ministerio Público.

El trabajo realizado se orientó, en esencia, a elaborar propuestas metodológicas orientadas a establecer la situación institucional en diferentes campos del quehacer con el fin de identificar y orientar debilidades y fortalezas para desarrollar espacios estratégicos de acción y mejorar así el impacto institucional en el país.

Uno de los aspectos que ha permitido orientar el trabajo hacia la formulación y puesta en práctica de mejoras en la labor institucional fue la identificación de factores críticos de éxito, los cuales han permitido ubicar en una perspectiva más amplia aquellos aspectos que el personal de la institución considera de vital importancia para una mejor defensa de los derechos e intereses de los habitantes.

No se debe caer en el error de pretender creer que con sólo planificar se garantiza de forma estricta que se alcance lo propuesto. La planificación sólo dará resultados positivos en el tanto se defina en función de objetivos y estrategias razonablemente lógicas.

No se trata de elaborar planes estratégicos alejados de la realidad. Éstos deben elaborarse de acuerdo con el contexto. Debe ser un instrumento ágil y práctico que no convierta al modelo en un fin en sí mismo.

Por tal motivo el paso de las ideas a la acción debe ser un proceso dialéctico y concatenado en el que la constante revisión, ajuste y evaluación deben ser los principios que guíen el proceso. Si bien los resultados esperados con los primeros diagnósticos y sus respectivas propuestas, no se han llevado a la práctica de forma total, la institución sí ha mostrado un avance importante en este campo. El principal logro es que ha adquirido la conciencia de que al ser una institución de control debe ser la primera en revisar su accionar, a través de la ejecución permanente de procesos de evaluación y de rendición de cuentas.

2. Taller de Planificación y compromiso de resultados

Con el fin de armonizar las propuestas de acción que debe seguir la Defensoría de los Habitantes se llevó a cabo un taller participativo teniendo como tema principal el desarrollo de una propuesta de planificación estratégica, considerando políticas institucionales, actividades estratégicas y acciones operativas para la Institución.

Este trabajo conjunto se constituyó en un paso importante dentro del proceso que desde hace bastante tiempo ha venido promoviéndose a lo interno de la institución. Este proceso, que tiene como fin último el fortalecimiento institucional mediante la formulación e implementación de políticas, dirigidas a atacar debilidades en todo el espectro del quehacer de la Defensoría, ha estado integrado por una considerable cantidad de etapas que, entre otras, incluyen aportes de comisiones internas, diagnósticos elaborados por la Dirección de Planificación institucional y por agentes externos, encuestas a funcionarios, etc.

En este sentido, el taller realizado no fue un hecho aislado sino que se constituyó en una etapa de recopilación y en la culminación de un proceso de diagnóstico, planificación estratégica y fortalecimiento de la Defensoría, iniciado en el año 2003.

En vista de que las autoridades jerárquicas de la institución consideraron de especial importancia realizar esta actividad bajo un enfoque ampliamente participativo y tomando en cuenta asimismo que la DHR tiene una exitosa experiencia de años de trabajo conjunto con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), dentro del marco del Convenio Interinstitucional "Proyecto Aire Limpio San José", se acogió la idea de solicitar a esta entidad de cooperación internacional,

su aporte logístico y organizativo para el taller realizado. Colaboración que fue de suma importancia para el logro de los objetivos planteados.

En el trabajo realizado se buscó llegar a propuestas de políticas institucionales, con sus indicadores verificables objetivamente (IVO's), sus actividades estratégicas y sus correspondientes acciones operativas; estas últimas con indicación de responsable(s) y plazos de cumplimiento.

- **Objetivo del taller**

"Mejorar participativamente y a partir de un complejo proceso anterior, la Planificación Estratégica de la DHR a partir de:

- *La discusión y validación de un árbol de problemas institucional.*
- *La construcción, a partir de él, de un árbol de objetivos institucionales*
- *Una propuesta de políticas institucionales y sus indicadores a partir de los objetivos deseados*
- *Una propuesta de actividades estratégicas, necesarias para lograr cada una de las políticas institucionales formuladas con base en el análisis de problemas*
- *Una propuesta de acciones operativas con responsables y plazos de cumplimiento, necesarias para llevar a cabo las actividades estratégicas propuestas"*

- **Metodología**

Con la idea de lograr los OBJETIVOS antes planteados y considerando sobre todo el proceso de planificación estratégica iniciado antes y que ha incluido una serie de etapas, se le otorgó a éste un carácter netamente participativo, con una metodología bastante flexible, basada en el método de visualización Metaplan.

En particular, se hizo al inicio un breve recuento de estas acciones anteriores, con la idea de validar con todos los participantes, aquellos elementos ya identificados como los esenciales para la planificación estratégica institucional y definidos como "factores críticos de éxito", pasándose de inmediato a la sección participativa del taller; la cual inició como es usual, con la elaboración de las denominadas "reglas del juego" y la lista de "expectativas de los participantes".

Entre las principales definiciones utilizadas, se incluyeron las siguientes:

- *Políticas: lineamientos que orientan la acción institucional dentro del marco jurídico y condicionan la forma como tienen que lograrse los objetivos generales. Son dictadas por el jerarca superior.*
- *Acciones Estratégicas: aquellas de nivel más general, cuyo cumplimiento hace posible el logro de las políticas institucionales.*
- *Actividades Operativas: aquellas labores concretas derivadas de las Acciones Estratégicas, con un responsable identificado y un plazo de cumplimiento (corto, mediano y largo).*

Otros conceptos abordados incluyeron el de Indicadores Verificables Objetivamente, el de Marco Lógico para la planificación, el Árbol de Problemas y el Árbol de Objetivos.

El último día del taller se reservó para lograr la formulación de políticas consecuentes con el Árbol de Objetivos desarrollado, así como para la identificación de las actividades estratégicas, acciones operativas e indicadores verificables. Parte de esta labor fue desarrollada mediante labor de trabajo en 2 grupos independientes, cada uno de los cuales tuvo a su cargo dos de las cuatro políticas institucionales aquí propuestas y que se detallan en el apartado de resultados del taller del presente informe.

- **Resultados relevantes**

La posibilidad de formular las políticas institucionales con sus respectivas acciones estratégicas y actividades operativas ha dejado plantado hacia futuro el camino que la Defensoría de los Habitantes va a recorrer; este esfuerzo institucional permite abordar el futuro con un conocimiento de hacia donde se dirigirán los derroteros en pro de la defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes del país. Como se puede observar las cuatro políticas definidas se observan en la tabla.

Tabla 1

Políticas Institucionales
1. Se satisfacen oportunamente las demandas y expectativas de las y los habitantes y del sector público.
2. Procesos internos eficientes y eficaces con criterios uniformes para su ejecución
3. La gestión y desarrollo del Talento Humano genera un clima laboral adecuado y un personal motivado.
4. Predomina comunicación coherente y clara a lo interno y externo.

Las mismas se establecen en cuatro niveles de acción que orientaran todo el accionar institucional y que se ubican en diferentes espacios de incidencia: el compromiso con el habitante, dinámica interna de trabajo eficiente, la necesidad de valorar el principal activo institucional y la importancia de una comunicación institucional que permita informar de forma clara y adecuada tanto a lo interno como a lo externo sobre el accionar de la Defensoría de los Habitantes.

Seguidamente se desarrolló con detalle cada uno de estos 4 elementos principales, para los cuales se propusieron Acciones Estratégicas e Indicadores de su cumplimiento y en una etapa posterior, para cada acción estratégica se plantearon asimismo, actividades operativas con responsables y plazo de cumplimiento.

En particular, para la política 1 se formularon 5 Acciones Estratégicas, igual número para la política dos, 3 para la tercer política y una para la cuarta. Asimismo y para cada una de estas acciones estratégicas y por política institucional, se plantearon actividades operativas con responsable y plazo de cumplimiento.

- Conclusiones del proceso

La actividad de planificación estratégica de la Defensoría resultó sin duda de gran éxito y utilidad; puede afirmarse con aún cuando se disponía de un ambicioso programa de trabajo para el desarrollo del objetivo planteado en estos dos días, fue posible lograr los resultados esperados, en su totalidad.

El método de trabajo utilizado, que involucró, por un lado la preparación con antelación de material relevante y una propuesta de árbol de problemas, y por otro, la elaboración participativa de una nueva descripción de la problemática institucional, que sirvió de base para el desarrollo de un árbol de objetivos, permitió llegar al desarrollo de una propuesta de planificación estratégica, según se esperaba.

Sin duda el más importante resultado del taller fue la formulación de la matriz general de políticas institucionales y de planificación estratégica para la DHR, que en la forma aprobada durante el evento, contiene cuatro políticas generales y una serie de acciones estratégicas y operativas para cada una de ellas; de igual forma se identificaron plazos y responsables para las últimas.

2. Hacia una defensa de derechos ágil y oportuna: rompiendo las deficiencias institucionales.

a. Evaluación sistemática del estado de las diferentes investigaciones

Como se mencionó en el acápite anterior, la Defensoría de los Habitantes se encuentra en un proceso tendiente a mejorar sus procesos internos de trabajo, esto con el objetivo de solventar en el menor tiempo posible la pretensión del habitante cuando acude a solicitar la intervención institucional.

Dentro de esta dinámica 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 y evaluaciones de la situación particular de cada una de ellas.

Si bien es cierto la ley establece dos meses como plazo para atender las denuncias presentadas, la Defensoría de los Habitantes reconoce que dicho plazo es insuficiente, por un lado, y que al buscar resolver el problema de fondo más allá de la pretensión original provoca que los plazos de respuesta se extiendan un poco más; aunque lo anterior no significa que el habitante este en desconocimiento de su caso.

En aras de acortar los tiempos de respuesta, pero sin que eso signifique una disminución en la calidad de las intervenciones se ha procedido a realizar evaluaciones semestrales del estado de todas las investigaciones que realiza la institución como el mecanismo de evaluación interna en materia de defensa de derechos. Bajo esa premisa se presenta los primeros resultados que abarcan un horizonte temporal de cuatro años como un primer paso para tener una primer radiografía institucional en esta materia.

El objetivo de este análisis es presentar un resumen del estado de los expedientes tanto en trámite como en seguimiento para cada Dirección de la Defensoría de los Habitantes, que han sido objeto de investigación durante los años posteriores al 2000 y en vigencia hasta el 31 de

diciembre de 2004. Estos expedientes fueron tramitados por las distintas direcciones de la institución con el fin de darle un tratamiento a las solicitudes de los habitantes en los distintos sectores de la sociedad.

Los expedientes se encuentran en una de sus dos fases de manejo administrativo, según el avance que le haya dado a la denuncia del hecho. En primera instancia las personas atienden a las oficinas administrativas de la Defensoría de los Habitantes para poner su denuncia por distintos hechos en contra de sus derechos (según su criterio), el que es atendido por los funcionarios para asignarles un número de expediente al caso que será 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 proceso de revisión de un expediente puede tardar semanas, meses o incluso años. Esto por cuanto no todas las peticiones de solución pueden ser resueltas al estar involucradas muchas variables, instituciones, personas e intereses. Sin embargo, el esfuerzo principal de la Defensoría se basa en tratar de resolver, mediante la 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 estas propuestas de solución a las instituciones involucradas con el fin de que hagan sus cambios respectivos. Estas soluciones, no siempre se pueden dar en el corto plazo, influye mucho la situación que contempla el caso, ya que algunas medidas se pueden considerar de fácil resolución como una mejor atención médica en un centro hospitalario, o en un autobús, pero no es así cuando se tratan de casos como una apelación para la construcción de un puente o una carretera.

En la segunda fase del proceso de defensa, se encuentra la fase de seguimiento. En ésta se ejerce una función de supervisión para ver si se están tomando las medidas acordadas necesarias para la resolución del caso en cuestión. Para llegar a este nivel, la Defensoría previamente ha analizado el expediente y ha emitido su criterio para mediar en la resolución de conflictos. En esta fase, la Defensoría de los Habitantes cierra la investigación cuando el asunto ha quedado debidamente resuelto, aspecto que implica un seguimiento constante de su real solución.

De acuerdo con los datos analizados, durante los años posteriores al 2000 observamos cómo se ha dado un incremento considerable de expedientes en trámite³⁰⁵, especialmente en los años 2003 y 2004 con valores absolutos de 215 y 242 expedientes respectivamente.

Para los casos en seguimiento se dio una disminución de estos durante el año 2004 al tener 19 expedientes en seguimiento, 11 de los cuales se dieron en la Dirección de Calidad de Vida. Esto representa una disminución considerable respecto a los años 2002 y 2003 que tuvieron 117 y 116 expedientes en seguimiento en los respectivos años.

Aquí cabe resaltar la importancia que tienen estos datos pues es necesario analizar con mucha profundidad y detenimiento por qué de las variaciones que se presentan entre años de los diferentes expedientes.

El incremento en los expedientes que se encuentran en trámite, revelan tres situaciones principales:

³⁰⁵ Para efectos del presente análisis, entiéndase expedientes en trámite los que se encuentran en la fase de investigación.

- La primera es la situación ideal donde se está creando una conciencia de participación más fuerte en Costa Rica, lo que produce que sus habitantes le den más importancia y ganen mayor interés en defender sus derechos y su forma 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 expedientes en trámite podría tener su razón en la complejidad que cada caso en particular conlleva. Lo que dificulta la labor para procesar y recomendar, por parte de la Defensoría de los Habitantes.
- Por último, el aumento de los casos en trámite, es provocado como un efecto de los dos primeros puntos mencionados, y que se están dando al mismo tiempo. Esta última opción es muy atractiva porque también explicaría la desproporción en el crecimiento entre los casos en trámite y los que están en seguimiento, ya que estos últimos no han crecido al mismo ritmo que los casos en trámite y prácticamente, en el mejor de los casos, se han estancado (ver gráfico *Estado de Expedientes*).

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.

A continuación, se muestran los resultados del análisis de los diferentes expedientes que maneja la Defensoría de los Habitantes.

Cuadro N° 1
Defensoría de los Habitantes
Informe de Control de Expedientes
Período 2000-2004

NOMBRE	DIRECCIÓN	AÑO					TOTAL
		2000	2001	2002	2003	2004	
<u>CASOS EN SEGUIMIENTO</u>	Calidad de Vida	29	38	51	35	11	164
		3.6%	4.7%	6.3%	4.3%	1.4%	20%
	Defensoría de la Mujer	3	4	5	7	1	20
		0.4%	0.5%	0.6%	0.9%	0.1%	2%
	Dirección de asuntos económicos	4	10	9	4	0	27
		0.5%	1.2%	1.1%	0.5%	0.0%	3%
	Dirección de protección especial	9	10	6	9	7	41
		1.0%	1.1%	0.7%	1.0%	0.8%	4%
Dirección Niñez y Adolescencia	4	8	6	7	0	25	
	0.5%	1.0%	0.7%	0.9%	0.0%	3%	
Gestión Administrativa	7	28	40	54	0	129	
	0.9%	3.4%	4.9%	6.7%	0.0%	16%	
Total Casos en Seguimiento		56	98	117	116	19	406
Porcentaje Casos en Seguimiento		6.1%	10.7%	12.8%	12.7%	2.1%	44.5%
<u>CASOS EN TRÁMITE</u>	Calidad de Vida		2	11	28	48	89
		0.0%	0.2%	1.4%	3.4%	5.9%	11.0%
	Defensoría de la Mujer	3		7	98	2	110
		0.4%	0.0%	0.9%	12.1%	0.2%	13.5%
	Dirección de asuntos económicos		10	12	53		75
		0.0%	1.2%	1.5%	6.5%	0.0%	9.2%
	Dirección de protección especial	1			5	192	198
		0.1%	0.0%	0.0%	0.5%	21.1%	21.7%
Dirección Niñez y Adolescencia	1	1	1	5		8	
	0.1%	0.1%	0.1%	0.6%	0.0%	1.0%	
Gestión Administrativa				26		26	
	0.0%	0.0%	0.0%	3.2%	0.0%	3.2%	
Total Casos en Trámite		5	13	31	215	242	506
Porcentaje Casos en Trámite		0.5%	1.4%	3.4%	23.6%	26.5%	55.5%
Total de Expedientes		61	111	148	331	261	912

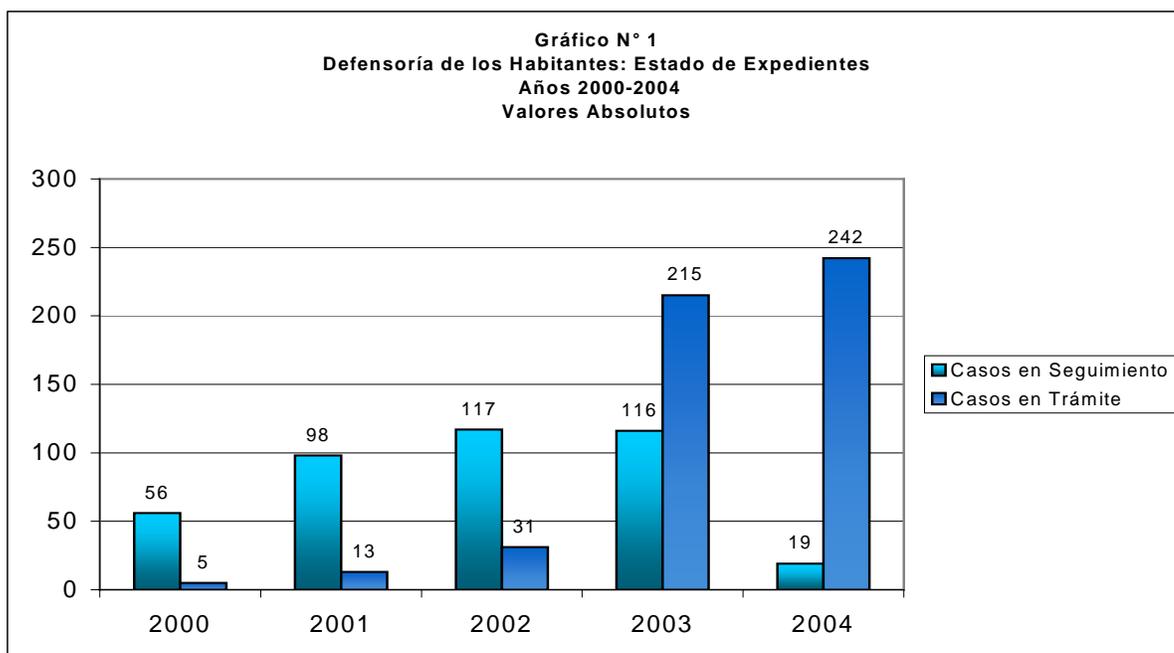
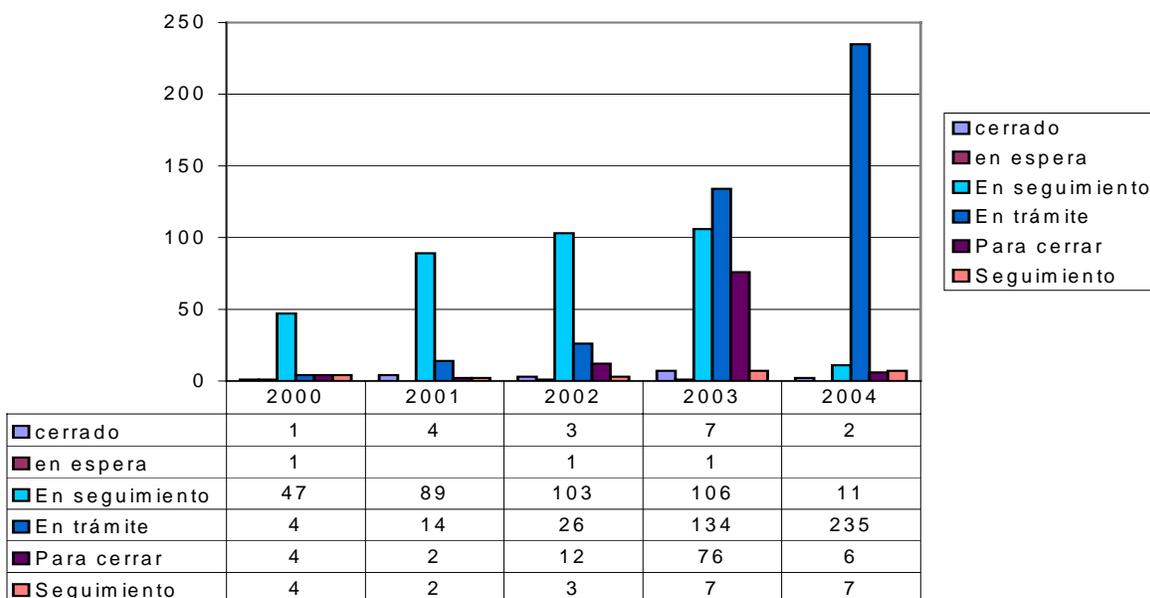


Gráfico N° 2
Defensoría de los Habitantes
Informe de Control de Expedientes
Período 2000-2004

Dirección	Tipo de Resultado	Año					Total
		2000	2001	2002	2003	2004	
CALIDAD DE VIDA	cerrado	1	4	3	7	2	17
	En seguimiento	24	31	40	32	10	137
	En trámite		3	12	17	43	75
	Para cerrar	4	2	7	7	4	24
Total Calidad de Vida		29	40	62	63	59	253
DEFENSORÍA DE LA MUJER	en espera	1		1			2
	En seguimiento	3	4	5	7	1	20
	En trámite	2		1	29		32
	Para cerrar			5	69	2	76
Total Defensoría de la Mujer		6	4	12	105	3	130
ASUNTOS ECONÓMICOS	En seguimiento	4	10	9	4		27
	En trámite		10	12	53		75
Total Dirección de asuntos económicos		4	20	21	57		102
PROTECCION ESPECIAL	en espera				1		1
	En seguimiento	5	8	3	2		18
	En trámite	1			4	170	175
	Seguimiento	4	2	3	7	7	23
	Trámite					22	22
Total Dirección de protección especial		10	10	6	14	199	239
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	En seguimiento	4	8	6	7		25
	En trámite	1	1	1	5		8
Total Dirección Niñez y Adolescencia		5	9	7	12		33
GESTION ADMINISTRATIVA	En seguimiento	7	28	40	54		129
	En trámite				26		26

Gráfico N° 2
Defensoría de los Habitantes: Estado de Expedientes
Años 2000-2004
Valores Absolutos



b. Primeros pasos hacia el establecimiento de una cultura de rendición de cuenta

Dado que este tipo de análisis es un primer esfuerzo por sistematizar el trabajo de la Defensoría de los Habitantes más allá de los cierres y aperturas de expedientes, y que se analice el proceso de trabajo dentro de un "continuum" de forma que permita ubicar en distintos puntos del trabajo institucional niveles de control que facilitarían el seguimiento de cada una de las investigaciones.

En ese sentido los datos mostrados anteriormente deben ser vistos como el punto de partida de un trabajo que se comienza a desarrollar y que sirven como referencia hacia futuro de los puntos que deben mejorarse en los procesos de trabajo interno. Estos datos no deben ser tomados para realizar comparaciones con las estadísticas mostradas ya que reflejan distintos procesos de trabajo y con bases de análisis diferentes, por lo que metodológicamente no son comparables.

Lo que sí permiten es mostrar un proceso y no un resultado de la labor que efectúa la institución, lo que permitirá incorporar, dentro del proceso de planificación institucional iniciado hace dos años, los puntos de control para que la institución funcione de forma eficiente y eficaz en la defensa de los derechos e intereses de los habitantes.

Este esfuerzo, que se espera se sistematice a futuro, se convertirá en la forma más efectiva de establecer la rendición de cuentas a lo interno como un mecanismo que ayudará a la transparencia y credibilidad de la institución, por lo que se están sentando las bases necesarias

para una institución de control como lo es la Defensoría de los Habitantes, establezca sus sistemas de control y se convierta en guía del sector público nacional en estos mecanismos.

4. Fortaleciendo el proceso de defensa

La efectiva defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes, requiere de una constante revisión de los métodos y formas de trabajo institucionales de forma tal que las intervenciones que realiza produzcan la corrección en aquellos derechos o intereses vulnerados por el accionar del sector público costarricense.

Teniendo presente la importancia de que el habitante vea satisfecha su pretensión, y de la mano con los planteamientos elaborados en el taller de Planificación Estratégica y de Compromisos de Resultados, así como del análisis del proceso de defensa realizado en el punto anterior, la institución está planteando una revisión de su proceso de trabajo en lo atinente a la defensa de los derechos.

Para lograr dicho cometido, mediante acuerdo N° 920-DH del 6 de octubre de 2004 se crea: *"...una Comisión que elabore una propuesta de Manual de Procedimientos de Defensa..."*. Así mismo, como insumos la Comisión utilizó como base de trabajo lo realizado en el taller de planificación analizado en el punto dos.

Para elaborar la propuesta de Manual, la Comisión realizó un diagnóstico de cómo se estaba realizando la defensa de derechos en la institución, así como de los tiempos de respuesta en cada una de las fases del proceso, a saber: admisión, investigación y seguimiento.

Producto de ese análisis se están planteando cambios importantes en el procedimiento de defensa de derechos e intereses de los habitantes, que replantean los conceptos de consultas y expedientes como las únicas formas de cuantificar el trabajo, hacia modalidades de formas de intervención que permitan, con una estructura más sencilla de registro, evidenciar de mejor manera todas las tareas que se realizan y que lamentablemente no quedan bien reflejadas en los análisis estadísticos.

A la fecha de la elaboración de este Informe, la Comisión ya finalizó una propuesta para el subproceso de admisibilidad, el cual busca definir las reglas para que todas las dependencias relacionadas de forma directa con la defensa y promoción de derechos tengan políticas claras en torno a los distintos asuntos que le son sometidos a su consideración.

La segunda fase del trabajo de la Comisión se abocará a trabajar el proceso de investigación y lo relacionado con el seguimiento de las recomendaciones. La diferencia con respecto a lo que actualmente está en vigencia en la institución es que se definen dos conceptos que van a permitir abrir el abanico de opciones en la atención de los habitantes: toda intervención de la Defensoría de los Habitantes se ubicará en la categoría de "Solicitud de Intervención", la cual irá desde la investigación de una denuncia específica, hasta el abordaje de investigaciones más complejas, pasando por la mediación en conflictos, criterios de proyectos de ley solicitados por la Asamblea Legislativa y el resto de demandas que se planteen a la institución.

La Defensoría abordará estas solicitudes de intervención de diferentes formas, y cada abordaje irá en consonancia con el caso de que se trate, como sucede con las audiencias públicas y la atención de hechos violatorios específicos que requieran un tratamiento particularizado.

En síntesis, el trabajo realizado hasta la fecha es parte de un proceso que aunque lento, ha ido avanzando hasta procurar dar forma a una dinámica de trabajo que no sólo visibilice lo que se

hace, sino que permita brindarle al habitante una mejor atención y protección de sus derechos e intereses.

E. Dirección Administrativa

Partiendo de la visión del Jерarca para el cumplimiento de la Misión Institucional, la Dirección Administrativa ha apoyado la gestión, proyectando y consolidando actividades con las cuales se garantiza el cumplimiento de las funciones sustanciales de la Defensoría de los Habitantes.

Es importante hacer notar que regularmente se han enviado informes de ejecución presupuestaria a la Presidencia de la Asamblea Legislativa, para aumentar la transparencia en la administración de los recursos de la Institución, así como alimentar mensualmente el Módulo de Transparencia de la Defensoría, el cual está disponible en Internet.

1. Departamento de Informática

Durante el periodo 2004-2005 el Departamento se ha concentrado en consolidar la gestión informática, con el fin incorporar la tecnología de la información como apoyo a los objetivos y metas institucionales. En este sentido, el quehacer del Departamento de Informática se ha enfocado en los siguientes aspectos:

a. Sistemas de información

Los sistemas de información proveen las herramientas básicas para apoyar efectivamente tanto el trabajo individual como el trabajo en grupo, independientemente de la ubicación física de los participantes, proveyendo los mecanismos para la captura, almacenamiento, organización e intercambio de información a nivel institucional. De ahí que se ha hecho un rediseño conceptual de los procesos de defensa, para aplicarlos al sistema informático denominado SOL. Esta actualización incluye la simplificación de módulos y rutinas para proveer al usuario más accesibilidad y rapidez en sus procesos de trabajo, así como la actualización del software estándar de oficina a las versiones más recientes.

Se ha trabajado en el aprovechamiento de la tecnología para lograr un alto grado de automatización de oficinas y potenciar el trabajo colectivo. De este modo se ha logrado lo siguiente:

- Se han desarrollado aplicaciones específicas para el control de expedientes, leyes y convenios para el Area de Asuntos Jurídicos.
- Se ha ampliado el sistema de fondo de trabajo para la tesorería, incorporando más opciones y funciones.
- Se ha colaborado con el programa de presupuesto, incorporando más opciones y funciones.
- Se ha colaborado en la implementación de la Red Interinstitucional de Transparencia.
- Se está concluyendo el flujo automatizado de trabajo para las solicitudes y control de vacaciones.
- Se está trabajando en un modelo apropiado para la digitalización de documentos y distribución automatizada de faxes.

b. **Infraestructura Tecnológica**

Se mantiene un constante monitoreo de la red local de datos, basado en el conjunto de estándares de hardware y software definido, proveyendo un ambiente operacional flexible y robusto que proporciona:

- Apoyo a la automatización de oficinas.
- Infraestructura de comunicación institucional (LAN, WAN) con accesos a INTEGRA (Sistema de Pagos de Salarios), SIGAF (Sistema General de Administración Financiera) y Módulo de Poderes (Sistema de Control de Presupuesto para Poderes).
- Infraestructura para los servicios internos de comunicaciones como correo, telefonía y mensajería electrónica.
- Infraestructura básica para acceso continuo a Internet.
- Acceso remoto a las oficinas regionales de la Institución, proveyéndolas de los sistemas de información existentes en la institución y apoyando la continuidad de sus operaciones.

Para consolidar estos servicios se hicieron mejoras sustanciales en la infraestructura tecnológica como el reemplazo de computadoras que tenían aproximadamente seis años de funcionamiento, por computadoras nuevas.

c. **Apoyo logístico**

El Departamento de Informática participa activamente en la elaboración electrónica de los informes de labores de la institución, mantenimiento del sitio web, conformación de datos para la elaboración de estadísticas gerenciales, diversos modelos de consulta a la base de datos SOL según lo requiera cada dependencia.

2. **Departamento de Recursos Humanos**

A partir de abril del 2004 se implementó en la institución el sistema pagos de planillas INTEGRA del Ministerio de Hacienda, lo cual ha implicado realizar un esfuerzo importante, no sólo por hecho de tener que aprender nuevos procedimientos, sino por tener que ajustarnos a la parametrización del momento, la cual no estaba totalmente acorde con lo definido para los funcionarios de la Defensoría.

Se ha incrementado la participación del Departamento en comisiones de trabajo de la institución, tales como la Comisión de Carrera Profesional, Discapacidad, Becas y Selección, Ascensos y Nombramientos, entre otras. Además se requerido la participación del Departamento de Recursos Humanos en Órganos de Procedimiento Administrativo.

Se coordinó con Colegios Vocacionales y universidades para a la institución de personal de apoyo en diferentes áreas y niveles organizacionales. En total se logró el apoyo de cinco estudiantes.

Con el propósito de consolidar las actividades de las Oficinas Regionales de la Defensoría en los cantones de Liberia, San Carlos, Limón, Pérez Zeledón y Golfito, se logró la incorporación en el Presupuesto para el 2005 de cuatro plazas. De igual manera para la Dirección de Promoción y Divulgación se incorporaron al Presupuesto Ordinario cuatro plazas de Profesionales en Promoción, que correspondían al cumplimiento del compromiso institucional de darle sostenibilidad al proyecto de Promoción, Divulgación y Regionalización de Derechos, financiado por el Gobierno de Finlandia. Estas plazas fueron presupuestadas en la subpartida 080-

Servicios especiales, pero para el año próximo se requiere incorporarlas en la subpartida 000-Sueldos para Cargos Fijos.

Desde el punto de vista de capacitación, la Institución firmó convenios con dos funcionarios(as), a quienes se les incentivó a uno de ellos con el pago parcial de la matrícula para obtener su licenciatura en Archivo y al otro con permiso con sueldo por tres meses para obtener el doctorado en Aspectos Jurídicos y económicos de la corrupción. Tres funcionarios más recibieron capacitaciones específicas en sus campos de trabajo.

3. Departamento de Proveduría y Servicios Generales

Se procedió a la contratación de una nueva empresa de seguridad y vigilancia, debido a que se rescindió el contrato con la empresa Eulen de Costa Rica S.A. por una serie de irregularidades. El nuevo contrato entró a regir a partir el primero de febrero del 2005, mejorando las condiciones de seguridad y control. Para cumplir con las últimas disposiciones e interpretaciones del Ministerio de Trabajo sobre la jornada de trabajo en esta actividad, se modificaron los requerimientos en las jornadas de trabajo en la licitación y se solicitó cuatro jornadas en lugar de las tres que se tenían anteriormente.

Se realizó una nueva contratación de servicios de medicina de empresa bajo las mismas condiciones del anterior contrato. Es importante señalar que la Asamblea Legislativa rebajó al presupuesto del 2005, todo el monto que se había incorporado en el Anteproyecto en la subpartida 162 – Consultoría, que es como se paga este servicio. Se está analizando la posibilidad de contratar directamente por todo el año 2005, ya que se tiene programado construir el consultorio médico durante este año y contratar un profesional en medicina como médico de planta.

Se procedió a la adquisición de 113 computadoras con el fin de cambiar los equipos que se encontraban obsoletos o en muy malas condiciones.

Se encuentra en trámite la construcción de la bodega, archivo, consultorio médico y oficina o espacio para el personal de servicios generales.

Se están adquiriendo tres vehículos, uno corresponde a una permuta de la microbús por otra de mayor capacidad, además de que la actual es del año 1994 y no se encuentra en muy buenas condiciones.

Se está tramitando la adquisición de dos fotocopiadoras, con el fin de cambiar las existentes, ya que su vida útil expiró y están ocasionando gastos elevados en mantenimiento y suministro de repuestos.

Debido a que el contrato de mantenimiento y limpieza de las oficinas centrales de la Defensoría de los Habitantes finalizó, se procedió a tramitar una nueva licitación, para la contratación de los servicios indicados. Se incorporó en esta limpieza las oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes, Liberia, Pérez Zeledón, Río Claro, Limón y Ciudad Quesada.

Se han realizado una serie de compras de equipo necesario y materiales para la Dirección de Promoción y Divulgación, financiados con fondos de la Donación del Gobierno de Finlandia. Dicho proyecto está programado para que concluya en mayo del 2005.

4. Departamento de Archivo, Correspondencia y Biblioteca

Entre las actividades correspondientes al departamento de Archivo Central, Biblioteca y Correspondencia se encuentran las siguientes:

Debido al incremento de los expedientes de denuncias cerradas que se custodian en el Archivo Central, el espacio físico destinado para albergar estos documentos se encuentra actualmente saturado. Una medida alterna para solucionar este inconveniente, fue la Contratación del Servicio especializado de Custodia y Administración de Documentos, denominado "Empresas de Bodegaje de Documentos", para los expedientes cerrados de mayor antigüedad comprendidos entre los años 1993-1996 y cuya consulta es muy esporádica debido a su antigüedad.

Dentro de los proyectos por realizar se encuentra la construcción de un depósito para el Archivo Central de la institución en donde se albergará toda la documentación generada por la institución, por lo tanto, se resguardará en la institución todos los expedientes comprendidos entre 1993 hasta la fecha, incluyendo además toda la documentación que ha finalizado su vigencia administrativa y legal. Con el fin de realizar un diagnóstico archivístico del estado de la documentación generada en el cumplimiento de las funciones y actividades de las Sedes de la Defensoría de los Habitantes se visitó en una primera etapa, la Sede Regional de San Carlos y la Sede Regional de Limón. De estas visitas se pudo constatar que la documentación de dichas oficinas regionales se encuentra bien organizada y en buen estado de conservación. Con el fin de mejorar los diferentes controles, se dieron algunas recomendaciones orientadas al quehacer archivístico como es el foliado de las distintas consultas, la elaboración de un consecutivo de los oficios de la Sede, entre otros.

En cumplimiento de la Ley No 7202 del 24 de Octubre de 1990, se solicitó al Despacho del Defensor y al Defensor Adjunto la transferencia al Archivo Central de toda la documentación correspondiente a sus cuatro años de labor. En la actualidad, ya fue remitida toda la documentación correspondiente al Defensor de los Habitantes, la cual fue transferida con sus respectivas listas de remisión y está pendiente por trasladarse al Archivo los documentos pertenecientes al Despacho del Defensor Adjunto.

Con el fin de brindar un mejor acceso a la información contenida en las gacetas que se reciben diariamente en la Defensoría de los Habitantes, se empastaron todas las gacetas comprendidas entre el mes de enero y diciembre del 2004.

5. Departamento Financiero Contable

a. Situación Financiera

Para la obtención de los objetivos y metas programáticas establecidas en la Ley de Presupuesto para el ejercicio económico del 2004 se dispuso de un presupuesto en el programa 808: Defensoría de los Habitantes, por ¢1,408 millones y para el programa 806: Donaciones(Proyecto Promoción, Divulgación y Regionalización en Derechos II Etapa) ¢155.446 millones de los cuales ¢111.8 millones se revalidaron al inicio del año y se incorporaron mediante Segundo Presupuesto Extraordinario ¢43.6 millones; todo para un volumen global de ¢1,563.52 en el Título 121: Defensoría de los Habitantes, situación que se puede apreciar en el cuadro No. 1

Cuadro No. 1

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA			
Situación Financiera al 31/12/2004			
Nombre del Programa	Apropiación Actual (a)	Gasto Devengado (b)	Porcentaje de Ejecución (b/a)
Defensoría de los Habitantes	1.408.072.545.00	1.260.249.017.78	90%
Recurso Externo			
Donaciones	155.445.614.76	45.057.663.55	29%
Total	1.563.518.159.76	1.305.306.681.33	83%

Con relación al programa 808: Defensoría de los Habitantes, el presupuesto se organizó y se ejecutó según se detalla en el cuadro No. 2:

Cuadro No. 2

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS DE LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
PRESUPUESTO 2004						
Rubro de Gasto	Presupuesto	% del presup. Total	Ejecutado	% del presup. ejecutado	% Ejecución	Ponderado
Gastos Recursos Humanos (1)	1.135.406.416,00	80,64	1.089.078.971,74	86,42	95,92	77,35
Servicios No Personales	118.670.000,00	8,43	100.661.138,45	7,99	84,82	7,15
Materiales y Suministros	32.190.000,00	2,29	26.154.659,93	2,08	81,25	1,86
Maquinaria, Equipo y Edificio	95.615.000,00	6,79	22.635.767,36	1,80	23,67	1,61
Transferencias (2)	26.191.129,00	1,86	21.718.480,30	1,72	82,92	1,54
TOTALES	1.408.072.545,00	100,00	1.260.249.017,78	100,00		89,50
(1) Incluye Monto Partida Salarios y de Transferencias por Obligaciones Patronales C.C.S.S. Y Bco Popular						
(2) Incluye Prestaciones, becas, capacitación, transferencias a otras instituciones						

De lo anterior se puede inferir que el programa 808, que se encuentra orientado hacia la Defensa de Derechos, se mantuvo aproximadamente en pleno empleo en lo referente a Recursos Humanos y en los gastos operativos³ el porcentaje de ejecución alcanzó el 84 % y se fundamenta en que no se utilizaron recursos proyectados en los servicios públicos, la empresa de seguridad y vigilancia no solicitó los reajustes de precios y los gastos proyectados en consultorías para la construcción del Auditorio y Salas de Capacitación no se utilizaron.

Por otra parte, en materia de Inversión en Capital⁴, se planeó la construcción del Auditorio y Aulas de Capacitación por ¢90.0 millones; sin embargo, la única oferta que se presentó alcanzó los ¢120.0 millones; el no poder llevar a cabo esta obra influyó en que sólo se alcanzara el 23.68% de ejecución en este rubro. Dada esta situación, la Defensoría de los Habitantes solicitó

³ Incluye Servicios No Personales, Materiales y Suministros y Transferencias.

⁴ Maquinaria, Equipo y Edificio.

autorización al Ministro de Hacienda y se trasladaron recursos para la adquisición de mobiliario y equipo de oficina por la suma de ¢20 millones que se utilizaron en la compra de microcomputadoras, con el fin de sustituir los equipos viejos donados a la Defensoría en 1997. En este punto cabe mencionar que por disposición del Ministro de Hacienda, se pudo transferir el saldo de ¢70.0 millones para utilizarlos en otras inversiones de capital, requeridas en la Defensoría.

Sobre la ejecución de este presupuesto, el Ministerio de Hacienda, a través de la Tesorería Nacional, estableció la modalidad de transferencias a cuenta corriente mediante programación financiera y durante ese período se obtuvieron transferencias por ¢1,266.97 millones compuestos así: ¢922.58 millones en salarios y ¢344.39 para gastos operativos (incluye los gastos de la C.C.S.S.).

En relación con el programa 806: Donaciones (Proyecto de Promoción y Regionalización en Derechos: II Etapa), los recursos se programaron y ejecutaron de la siguiente forma:

Cuadro No. 3

**RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS DE LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES
PROGRAMA 806: DONACIONES
PRESUPUESTO 2004**

Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción	Ejecutado	Proporción	% Ejecución	Ponderado
Gastos Recursos Humanos (1)	61,642,913.00	39.66	30,387,058.50	67.44	49.30	19.55
Servicios No Personales	42,454,387.49	27.31	9,663,221.03	21.45	22.76	6.22
Materiales y Suministros	22,314,206.41	14.35	2,240,809.12	4.97	10.04	1.44
Maquinaria Y Equipo	21,473,576.11	13.81	2,766,574.90	6.14	12.88	1.78
Transferencias (2)	7,560,910.10	4.86	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTALES	155,445,993.11	100.00	45,057,663.55	100.00		28.99

(1) Incluye Monto Partida Salarios y de Transferencias por Obligaciones Patronales C.C.S.S. Y Bco Popular

(2) Incluye Prestaciones, becas, capacitación, transferencias a otras instituciones

La ejecución presentada obedece a que los recursos se incorporaron por el total de la donación, aún cuando su período de ejecución superaba el año del ejercicio económico. En este caso particular el proyecto continúa hasta mediados del 2005. Al inicio del 2004 se revalidaron recursos por ¢111.83 millones y se incorporaron mediante segundo extraordinario el 15 de diciembre del 2004, intereses y diferencial cambiario, por ¢43.6 millones que se ejecutarán durante el 2005, situación que incidió en la ejecución ya que representa un 39% de nuevos recursos. Este programa está orientado completamente hacia la promoción y divulgación de derechos, cumpliendo así con el segundo objetivo institucional.

El presupuesto para el 2005 es de ¢1,758.74 millones de los cuales ¢175.5 millones corresponden a superávit. Excluyendo la aplicación del superávit, se obtuvieron recursos por ¢1,583.24 millones, lo cual implica un aumento nominal del 24.40% y en términos reales el incremento sin superávit alcanzó un 0.3932% con respecto al año 2004. Se consideró una inflación en el IPC del 12%. Otro aspecto por considerar es la realización de una adecuada

planificación para ejecutar los gastos del superávit, dado que fueron trasladados por la Tesorería Nacional a la Caja Única y si estos no se utilizan, entonces se pierden.

Como otras actividades desarrolladas durante el periodo de este informe se pueden mencionar las siguientes:

- Presentación y conciliación de los Estados Financieros con la Contabilidad Nacional (Balance General, Estado de Resultado, Estado de cambios en el Patrimonio Neto, Estado de Gestión de Ganancias y Pérdidas y Flujo de Efectivo).
- Alimentación de la base de Datos en el módulo de Transparencia con respecto a los gastos efectuados en el presupuesto de la Defensoría de los Habitantes (Programas 806 y 808).
- Diseño e implementación de cuadros de información contable, útiles para la toma de decisiones (saldos de cuentas importantes, cuadro de Transferencias, cuadro control de la partida servicios personales, control de donaciones y otros), que se anexan a los Balances Financieros.
- Elaboración de nueva codificación de subpartidas presupuestarias para el año 2006, de conformidad con los lineamientos de la Dirección de Presupuesto Nacional.
- Se inició el estudio de la codificación de las nuevas cuentas contables que requieren ajustarse a los cambios en la codificación de las subpartidas.

Adicionalmente, los cambios de procedimientos en la aprobación de los documentos presupuestarios para el año 2004, fueron el traslado de la responsabilidad del Visado desde la Contraloría General de la República a la Jefatura Financiera de la Defensoría de los Habitantes. En este punto, la Auditoría Interna ha hecho tres evaluaciones de cumplimiento durante el 2004, una por la Dirección de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda durante el mes de octubre 2004 y una por la Contraloría General de la República durante el mes de febrero del 2005.

Seguidamente se anexan los informes de ejecución presupuestaria de los diferentes programas de la Defensoría, así como el Balance General al 30 de abril del 2005:

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA
 PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES
 PERIODO ECONOMICO 2005
 REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 30 DE ABRIL 2005

GASTO OBJETO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO MODIFICADO	GASTO ACUMULAD O	DISPONIBLE
	TOTALES	1.758.742.484 ,00	1.402.071.2 59,73	356.671.224 ,27
0	SERVICIOS PERSONALES	1.161.644.719 ,00	988.779.049 ,30	172.865.669 ,70
0	SUELDOS PARA CARGOS FIJOS	980.319.213,0	900.000.000	80.319.213,

		0	,00	00
30	SUELDO ADICIONAL	86.907.593,00	96.704,58	86.810.888,42
31	SALARIO ESCOLAR	67.373.913,00	65.367.344,72	2.006.568,28
60	SOBRESUELDOS	4.815.000,00	2.815.000,00	2.000.000,00
70	GASTOS DE REPRESENTACION	606.800,00	500.000,00	106.800,00
80	SERVICIOS ESPECIALES	21.622.200,00	20.000.000,00	1.622.200,00
1	SERVICIOS NO PERSONALES	140.218.000,00	119.000.989,42	21.217.010,58
102	ALQUILER DE EDIFICIOS Y TERRENOS	5.000.000,00	4.000.000,00	1.000.000,00
104	ALQUILER DE EQUIPO ELECTRONICO	335.000,00	0,00	335.000,00
106	OTROS ALQUILERES	285.000,00	50.000,00	235.000,00
112	INFORMACION Y PUBLICIDAD	1.551.500,00	1.000.000,00	551.500,00
114	IMPRESION ENCUADERN Y OTROS	1.795.000,00	0	795.000,00
122	TELECOMUNICACIONES	25.894.000,00	24.167.803,72	1.726.196,28
124	SERVICIOS DE CORREOS	3.210.000,00	3.124.404,00	85.596,00
126	ENERGIA ELECTRICA	12.840.000,00	12.558.817,00	281.183,00
128	OTROS SERVICIOS PUBLICOS	2.250.000,00	2.215.325,01	34.674,99
132	GASTOS DE VIAJE EN EL EXTERIOR	1.926.000,00	1.901.274,35	24.725,65
134	GASTOS VIAJE DENTRO DEL PAIS	5.545.000,00	4.894.065,00	650.935,00
142	TRANSPORTES DE O PARA EL EXT	1.893.000,00	1.700.000,00	193.000,00
144	TRANSPORTES DENTRO DEL PAIS	1.207.500,00	0	1.093.385,00
150	SEGUROS	15.400.000,00	14.711.406,00	688.594,00
162	CONSULTORIAS	9.000.000,00	3.700.000,00	5.300.000,00
172	MANTY REP MOB Y EQUIPO OFIC	2.889.000,00	0	0
174	MANTY REPMAQUINARIA Y EQUIPO	3.317.000,00	1.187.700,00	1.701.300,00
182	MANTY REP DE EDIFICIOS	10.000.000,00	2.586.727,80	0
199	OTROS SERVICIOS NO PERSONALES	35.880.000,00	6.000.000,00	4.000.000,00
			34.089.351,54	1.790.648,46

2	MATERIALES Y SUMINISTROS	35.216.300,00	24.737.145,26	10.479.154,74
202	GASOLINA	5.250.000,00	3.226.470,00	2.023.530,00
204	DIESEL	2.000.000,00	0	500.000,00
206	OTROS COMBUSTIBLES Y GRASAS	267.500,00	1.500.000,00	67.500,00
212	LUBRICANTES	521.000,00	0	310.877,52
214	MEDICINAS	7.000.000,00	5.098.300,00	1.901.700,00
220	OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	663.400,00	0	0
232	TEXTILES Y VESTUARIO	4.000.000,00	485.000,00	178.400,00
234	PRODUCTOS DE PAPEL Y CARTON	4.000.000,00	2.065.558,75	1.934.441,25
240	IMPRESOS Y OTROS	1.797.600,00	5	5
240	PRODUCTOS ALIMENTICIOS	600.000,00	1.791.260,00	6.340,00
252	CEMENTO	181.900,00	0	6.340,00
254	PRODUCTOS METALICOS P/ CONST	642.000,00	589.655,00	10.345,00
258	MADERA	353.100,00	100.000,00	81.900,00
259	OTROS MATERIALES CONSTRUCCION	845.300,00	391.010,00	250.990,00
260	INSTRUMENTOS HERRAMIENTAS OTROS	502.900,00	250.000,00	103.100,00
270	REPUESTOS	3.295.200,00	520.121,50	325.178,50
282	UTILES Y MATERIALES DE OFICINA	2.500.000,00	350.000,00	152.900,00
284	UTILES Y MATERIALES DE LIMPIEZA	342.400,00	2.256.733,95	1.038.466,05
286	OTROS UTILES Y MATERIALES ESPECIFICOS	1.829.700,00	5	5
290	ARTICULOS Y GASTOS PARA RECEPCION	1.624.300,00	2.084.480,70	415.519,30
299	OTROS MATERIALES Y SUMINISTROS	1.000.000,00	0	17.400,00
3	MAQUINARIA Y EQUIPO	113.957.600,00	50.842.400,00	63.115.200,00
310	EQUIPO Y MOBILIARIO DE OFICINA	1.786.900,00	0,00	1.786.900,00
310	EQUIPO Y MOBILIARIO DE OFICINA	63.000.000,00	30.000.000,00	33.000.000,00
320	EQUIPO MEDICO Y DE LABORATORIO	3.342.400,00	0	3.000.000,00
330	EQUIPO DE TRANSPORTE	28.000.000,00	342.400,00	0
340	EQUIPO PARA COMUNICACIONES	1.241.200,00	18.000.000,00	10.000.000,00
340	EQUIPO PARA COMUNICACIONES	2.000.000,00	0	0,00
350	EQUIPO EDUCACIONAL	674.100,00	500.000,00	741.200,00
350	EQUIPO EDUCACIONAL	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00
390	EQUIPOS VARIOS	413.000,00	0,00	0
			413.000,00	413.000,00

Defensoría de los Habitantes de la República

390	EQUIPOS VARIOS	11.500.000,00	0,00	11.500.000,00
5	CONSTRUCCION ADICION Y MEJORAS	66.000.000,00	0,00	66.000.000,00
510	EDIFICIOS	66.000.000,00	0,00	66.000.000,00
6	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	236.213.176,00	213.522.184,75	22.690.991,25
602	PRESTACIONES LEGALES	8.976.500,00	59.608,75	8.916.891,25
603	AYUDA ECPROG CAPACITAC Y A	947.000,00	0,00	947.000,00
604	BECAS	642.000,00	0,00	642.000,00
606	PREMIOS	669.900,00	0,00	669.900,00
610	APORTE A ESTUDIANTES	309.200,00	0,00	309.200,00
637	ASOCIACION SOLIDARISTA DHR (ASODEF)	19.721.000,00	19.721.000,00	0,00
660	CONTRIB PATR CCSS-200	49.568.144,00	00	49.300.267,00
660	CONTRIB PATR CCSS-202	96.527.445,00	00	96.005.789,00
661	CONTRIB ESTATAL CCSS-200	2.608.844,00	0,00	2.608.844,00
661	CONTRIB ESTATAL CCSS-202	2.608.844,00	0,00	2.608.844,00
664	TRANSF A INST PUBLICAS DESCENTR(CONARE)	4.750.000,00	0,00	4.750.000,00
664	TRANSF A INST PUBLICAS DESCENTR(UCR)	1.925.000,00	0	1.730.000,00
667	APORTPATRREGOBPENS COM-200	15.653.066,00	00	15.568.473,00
668	APORT PATRFDO CAPLAB-200	31.306.233,00	00	31.137.047,00
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	5.217.689,00	0	5.189.491,00
733	APORTES A ORG FINANCI-204	5.217.689,00	0	5.189.491,00
8	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	275.000,00	0,00	275.000,00
814	APORTES A ORG FINANCI-204	275.000,00	0,00	275.000,00

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA
PROGRAMA 806: DONACIONES

PERIODO ECONOMICO 2005
 REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA AL 30 DE ABRIL DEL 2005

GASTO OBJETO	DESCRIPCION	PRESUPUEST O MODIFICADO	GASTO ACUMULAD O	DISPONIBLE
0	SERVICIOS PERSONALES	19.027.143,00	15.777.317,70	3.249.825,30
030	SUELDO ADICIONAL	2.055.116,05	0,00	2.055.116,05
031	SALARIO ESCOLAR	3.317.696,90	5	602.581,85
060	SOBRESUELDOS	951.565,10	359.437,70	592.127,40
080	SERVICIOS ESPECIALES	12.702.764,95	95	0,00
1	SERVICIOS NO PERSONALES	32.568.337,86	19.860.943,50	12.707.394,36
104	ALQUILER DE EQUIPO ELECTRONICO	204.362,55	0,00	204.362,55
106	OTROS ALQUILERES	120.000,00	0,00	120.000,00
112	INFORMACION Y PUBLICIDAD	633.910,20	0,00	633.910,20
114	IMPRESION, ENCUADERN. Y OTROS	6.601.948,13	3.468.838,95	3.133.109,18
132	GASTOS DE VIAJE EN EL EXTERIOR	2.688.879,75	2.688.879,75	0,00
134	GASTOS VIAJE DENTRO DEL PAIS	1.939.892,80	1.514.672,60	425.220,20
142	TRANSPORTES DE O PARA EL EXT.	2.697.930,10	0	697.930,10
144	TRANSPORTES DENTRO DEL PAIS	320.821,50	283.491,50	37.330,00
162	CONSULTORIAS	7.177.081,75	3.700.000,25	3.477.081,50
172	MANT.Y REP. MOB. Y EQUIPO OFIC.	0,00	5	0
174	MANT.Y REP.MAQUINARIA Y EQUIPO	0,00	0,00	0,00
182	MANT.Y REP. DE EDIFICIOS	2.500.000,00	0,00	2.500.000,00
199	OTROS SERVICIOS NO PERSONALES	7.683.511,08	6.205.060,45	1.478.450,63
2	MATERIALES Y SUMINISTROS	20.073.397,29	17.972.946,93	2.100.450,36
202	GASOLINA	3.041.880,00	3.002.510,00	39.370,00
214	OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	8.514.135,40	7.570.135,68	943.999,72
220	TEXTILES Y VESTUARIO	779.649,45	725.169,45	54.480,00

			3.056.489,6	
232	PRODUCTOS DE PAPEL Y CARTON	3.207.925,71	5	151.436,06
234	IMPRESOS Y OTROS	512.611,25	500.000,00	12.611,25
240	PRODUCTOS ALIMENTICIOS	500.254,60	250.254,60	250.000,00
259	OTROS MATERIALES CONSTRUCCION	45.999,40	0,00	45.999,40
260	INSTRUMENT.HERRAMIENTAS,OTROS	60.000,00	0,00	60.000,00
270	REPUESTOS	560.212,00	500.000,00	60.212,00
			1.300.000,0	
282	UTILES Y MATERIALES DE OFICINA	1.387.636,10	0	87.636,10
286	OTROS UTILES Y MAT.ESPECIFICOS	771.371,88	694.001,00	77.370,88
290	ARTICULOS Y GASTOS PARA RECEPC.	371.411,50	344.785,00	26.626,50
299	OTROS MATERIALES Y SUMINISTROS	320.310,00	29.601,55	290.708,45
			17.193.892,	11.513.108,
3	MAQUINARIA Y EQUIPO	28.707.001,21	93	28
			6.133.058,1	6.737.954,9
310	EQUIPO Y MOBILIARIO DE OFICINA	12.871.013,16	8	8
320	EQUIPO MEDICO Y DE LABORATORIO	11.000,00	0,00	11.000,00
			9.000.000,0	4.414.786,0
330	Equipo de Transporte	13.414.786,00	0	0
340	EQUIPO PARA COMUNICACIONES	391.652,75	391.652,75	0,00
350	EQUIPO EDUCACIONAL	455.682,00	419.182,00	36.500,00
360	Maq. Estación y eq. P/taller	77.700,00	0,00	77.700,00
			1.250.000,0	
390	EQUIPOS VARIOS	1.485.167,30	0	235.167,30
			3.284.560,7	6.356.152,3
6	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	9.640.713,00	0	0
				3.027.628,3
602	PRESTACIONES LEGALES	3.027.628,30	0,00	0
606	PREMIOS	533.281,80	0,00	533.281,80
	Asoc. Solid. Empleados de la			
637	Defensoría	226.380,00	0,00	226.380,00
			2.485.616,8	
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.-200	2.754.289,00	5	268.672,15
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.-202	44.197,80	0,00	44.197,80
				1.415.987,8
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.	1.415.987,85	0,00	5
667	APORT.PATR.REG.OB.PENS.COM.-200	228.223,95	0,00	228.223,95
667	APORT.PATR.REG.OB.PENS.COM.	436.099,50	266.314,50	169.785,00
668	APORT. PATR.FDO. CAP.LAB.-200	102.425,80	0,00	102.425,80
668	APORT. PATR.FDO. CAP.LAB.	872.199,00	532.629,35	339.569,65
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	148.851,00	88.776,50	60.074,50
733	APORTES A ORG. FINANC.-204	3.479,50	0,00	3.479,50
733	APORTES A ORG. FINANC.	145.371,50	88.776,50	56.595,00
	TOTALES	110.165.443,3	74.178.438,	35.987.005,

6 26 10

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA
 PROGRAMA 805: UNIDADES MOVILES
 PERIODO ECONOMICO 2005
 REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA AL 30 DE ABRIL DEL 2005

GASTO OBJETO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO ACUMULADO	DISPONIBLE
0	SERVICIOS PERSONALES	232.012,40	0,00	232.012,40
030	SUELDO ADICIONAL	2.628,50	0,00	2.628,50
031	SALARIO ESCOLAR	50.383,00	0,00	50.383,00
080	SERVICIOS ESPECIALES	179.000,90	0,00	179.000,90
1	SERVICIOS NO PERSONALES	77.812,20	0,00	77.812,20
174	MANT.Y REP.MAQUINARIA Y EQUIPO	0,40	0,00	0,40
199	OTROS SERVICIOS NO PERSONALES	77.811,80	0,00	77.811,80
2	MATERIALES Y SUMINISTROS	0,20	0,00	0,20
286	OTROS UTILES Y MAT.ESPECIFICOS	0,20	0,00	0,20
6	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	344.633,50	0,00	344.633,50
602	PRESTACIONES LEGALES	165.200,00	0,00	165.200,00
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.-200	20.000,00	0,00	20.000,00
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.-202	40.000,00	0,00	40.000,00
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.	35.007,85	0,00	35.007,85
667	APORT.PATR.REG.OB.PENS.COM.	49.996,30	0,00	49.996,30
668	APORT. PATR.FDO. CAP.LAB.	34.429,35	0,00	34.429,35
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	10.866,60	0,00	10.866,60
733	APORTES A ORG. FINANC.		0,00	10.866,60

Defensoría de los Habitantes de la República

		10.866,60		
8	SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	6.593,00	0,00	6.593,00
814	AMORT. CUENTAS PEND. EJER. ANT.	6.593,00	0,00	6.593,00
	TOTALES	671.917,90	0,00	671.917,90

*DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA
BALANCE GENERAL
AL 30 DE ABRIL DEL 2005*

ACTIVOS

ACTIVO CIRCULANTE

	144,619,959	
CAJA Y BANCOS (NOTA 1)	.20	
CUENTAS POR COBRAR A EXEMPLEADOS	162,975.89	
TRANSF. DE GOB. POR COBRAR (TRANSF. CTES Y CAPITAL)	455,519,565	
	.00	
	46,171,743.	
TRANSF. DE GOB. POR COBRAR (DONACION EN \$)	75	
	17,611,882.	
SUMINISTROS DE OFICINA	22	
TOTAL ACTIVO CIRCULANTE		664,086,126.06

ACTIVO FIJO

	296,491,290	
MOBILIARIO Y EQUIPO DE OFICINA	.53	
	445,029,497	
EDIFICIO DE LA DHR	.20	
	147,000,000	
TERRENOS	.00	
TOTAL ACTIVO FIJO		888,520,787.73
DEPRECIACION ACUMULADA		-193,029,472.52

OTROS ACTIVOS

	1,355,600.0	
DEPOSITOS POR GARANTIAS TELEFONICAS	0	
	2,820,412.4	
OTRAS CUENTAS POR COBRAR	3	
TOTAL OTROS ACTIVOS		4,176,012.43

TOTAL ACTIVO

1,363,753,453.70

PASIVO Y ERARIO

PASIVO CIRCULANTE

<i>INGRESOS DIFERIDOS POR DONACIONES</i>	102,655,062 .23		
<i>OTRAS CUENTAS POR PAGAR</i>	5,655,356.4 8		
<i>TOTAL PASIVO CIRCULANTE</i>		108,310,418.71	
<i>OTROS PASIVOS</i>	1,387,814.4 4		
<i>TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO POR RECIBIR</i>	455,519,565 .00		
<i>TOTAL OTROS PASIVOS</i>		456,907,379.44	
<i>TOTAL PASIVO</i>		565,217,798.15	
<i>ERARIO</i>	718,042,657 .34		
<i>SUPERAVIT ACUMULADO</i>	38,996,025. 99		
<i>SUPERAVIT DEL PERIODO</i>	41,496,972. 22		
<i>TOTAL ERARIO</i>		798,535,655.55	
<i>TOTAL PASIVO Y ERARIO</i>		<table border="1"><tr><td><i>1,363,753,453.70</i></td></tr></table>	<i>1,363,753,453.70</i>
<i>1,363,753,453.70</i>			

NOTA 1: CONTIENE RECURSOS POR DONACIONES, RECURSOS ORDINARIOS DEL PRESUPUESTO Y RECURSOS DEL SUPERAVIT ACUMULADO.

F. ESTADÍSTICAS

1. Presentación

Una parte importante del trabajo de la Defensoría de los Habitantes se refleja de forma adecuada en las estadísticas de la gestión, las cuales evidencian la labor de defensa de derechos que la institución lleva a cabo; sin embargo no expone la totalidad del esfuerzo que en un año lleva a cabo, esto porque existen una serie de labores de igual importancia que no son atendidas como expedientes y consultas, que son las dos únicas formas de intervención que en este acápite se analizan.

Las solicitudes de intervención que le plantean a la institución y que se transforman en defensa y protección de derechos, van mucho más allá de un número, y muchas veces esta tarea no se refleja de forma correcta mediante la cuantificación de la labor, esto por cuanto el ámbito de acción institucional es muy variado y complejo, lo cual dificulta tratar de ubicarlo sólo en números. La defensa de derechos sobrepasa la dimensión cuantitativa, y se evidencia de mejor manera en la evidencia cualitativa, aspecto en el cual la Defensoría de los Habitantes ha logrado hacer una labor que va más allá de los números.

Esta debilidad de las estadísticas para capturar de forma adecuada el impacto de la labor desarrollada durante el periodo de análisis, es un aspecto que se debe tener presente al analizar los datos que se presentan. Dada esta debilidad de las estadísticas de la gestión institucional, el presente informe procura incorporar algunos aspectos que se consideran importantes para la institución, los cuales permiten dar una noción de la actividad desarrollada, haciendo la salvedad que el informe es sólo un reflejo de una parte del trabajo desplegado.

A la par de las estadísticas, se realiza un primer esfuerzo por aportar un poco de análisis a su comportamiento, procurando arrojar más elementos de juicio en su análisis. El informe refleja una estructura que inicia con las consultas abiertas y cerradas y luego entra a analizar diferentes componentes de los expedientes así como diversas formas de clasificación, ya sea por derecho violado, mes de apertura o entidades más denunciadas, entre otros aspectos.

2. Consultas³⁰⁶

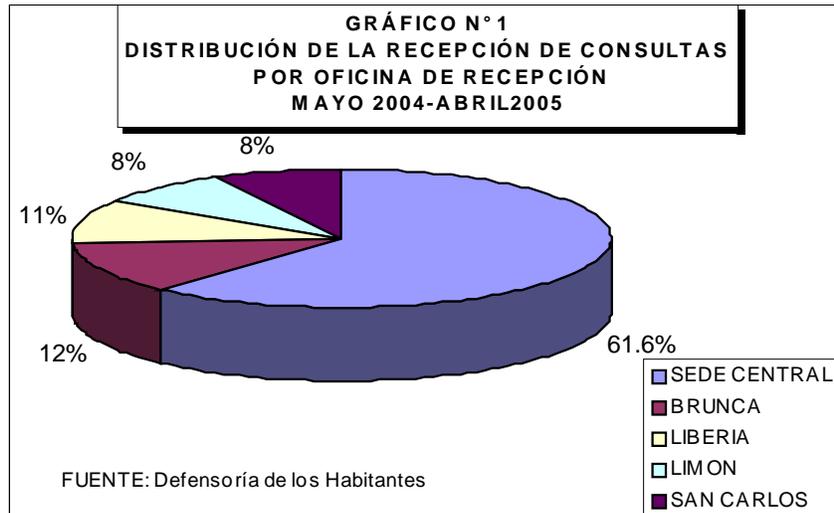
El primer contacto del habitante con la Defensoría se da cuando realiza alguna consulta. A través de ésta plantea aquellos aspectos que considera le están lesionando un derecho o bien, expone sus dudas en torno a algún aspecto específico en relación con el funcionamiento del sector público.

En el período comprendido entre el 1 de mayo de 2004 y el 30 de abril de 2005 se recibieron un total de 26100 consultas. De ellas un 61.6% se plantearon en la Sede Central y un 38.4% en las Oficinas Regionales.

³⁰⁶ **Consulta:** Es toda solicitud de orientación o ayuda que plantean los habitantes para enfrentar problemas o conflictos de muy variada naturaleza. Las consultas se pueden referir a problemas dentro del Sector Público que posteriormente pueden convertirse o no en expedientes, dependiendo de su naturaleza y de los aspectos que señala la Ley de la Defensoría de los Habitantes. También las consultas pueden estar referidas a asuntos del sector privado en cuyo caso no son admisibles. Sin embargo, en estos casos la Defensoría brinda información a la persona sobre los trámites que puede realizar, facilitándole determinadas gestiones o remitiéndola a alguna organización -gubernamental o no- que tenga bajo su competencia la atención del problema.

A nivel de sedes regionales, la Región Brunca, conformada por las oficinas de San Isidro del General, Cantón de Perez Zeledón y Río Claro de Guaycara, ubicada en el cantón de Golfito, fue la que más consultas registró.

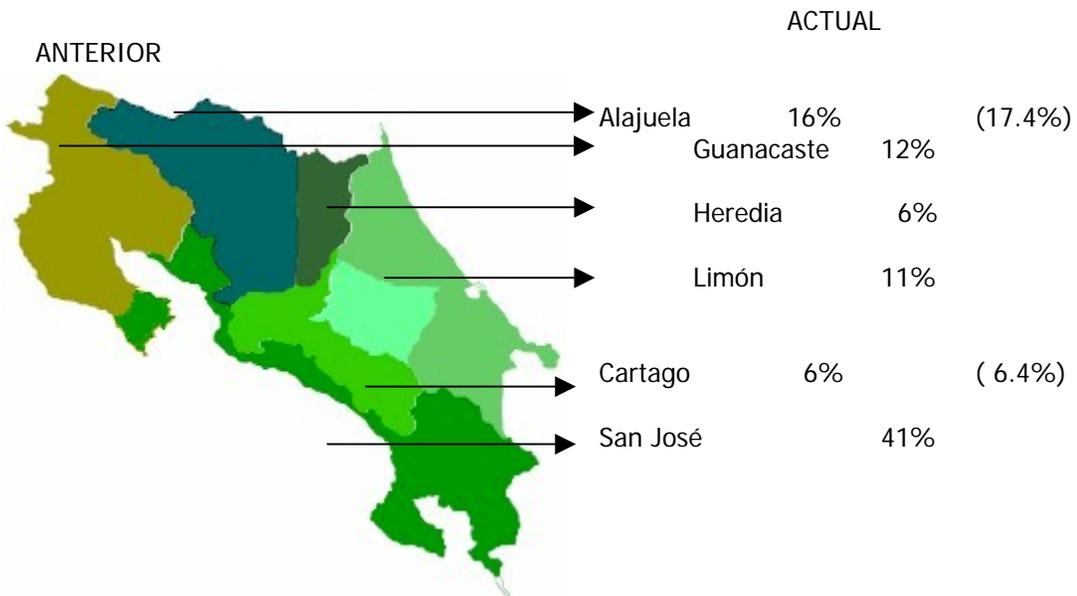
El gráfico 1 muestra la composición de las consultas por sede de recepción.

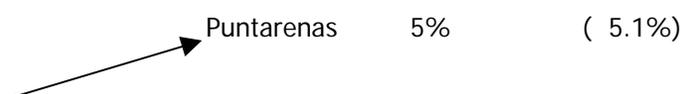


a. Consultas por provincia

Un análisis más detallado a nivel geográfico muestra que la provincia que registró el mayor nivel de consultas, al igual que en el período anterior, es San José con un 41% del total . Es importante anotar que a pesar de que San José sigue siendo la provincia con el mayor número de consultas, las mismas, contrario al período 2002-2003 tuvieron un un crecimiento del 2.3% con respecto al período precedente. En la siguiente figura se observa con mayor claridad la distribución geográfica de las consultas por provincia.

FIGURA N° 1





Una rápida lectura de la distribución geográfica nos muestra algunos resultados interesantes con respecto al comportamiento de las consultas (en paréntesis se muestran las consultas del período anterior).

La primera observación que hay que realizar es que en las provincias en las que se ubican las oficinas regionales se muestra un importante crecimiento de las consultas. Tal es el caso de Limón, Guanacaste y Alajuela; en donde las consultas han crecido y representan en la actualidad el 38% del total de las consultas que atendió la Defensoría de los Habitantes para el período mayo 2004 – abril 2005.

El proceso de regionalización que se ha impulsado en los últimos tres años pone en evidencia la necesidad de fortalecer las oficinas regionales e impulsar el proceso de regionalización que se ha venido desarrollando como una estrategia que permita una mejor defensa de los derechos de aquellas personas que por aspectos de distribución geográfica no cuentan con la posibilidad de trasladarse a San José.

b. Consultas registradas por mes

El ingreso de consultas por mes a la Defensoría de los Habitantes se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro N° 1
Consultas abiertas por Mes³⁰⁷
Mayo 2004-Abril 2005

Año	Mes	Consultas Abiertas
2004	Mayo	2577
	Junio	2425
	Julio	2279
	Agosto	1971
	Setiembre	2153
	Octubre	2252
	Noviembre	2086
	Diciembre	1229
2005	Enero	2227
	Febrero	2301
	Marzo	2238
	Abril	2362
Total		26100

³⁰⁷ Incluyen las que no se encuentran categorizadas por ubicación geográfica, por tal motivo el total de éstas es mayor a las mostradas en el cuadro 2. Además, se incluyen todas las denuncias abiertas en el territorio nacional independientemente de la oficina que la abriera.

Un análisis más detallado del comportamiento de las consultas por mes muestra que mayo de 2004 fue el mes que muestra el mayor número con 2577. En el período anterior este comportamiento se dio en marzo de 2004 con 2062.

En contraposición, el mes que presentó menos denuncias en este período fue diciembre de 2004 con 1229. En el período anterior³⁰⁸ fue también diciembre el mes que mostró el menor nivel de movimiento con 1149 consultas registradas.

A nivel tendencial, durante el presente período de análisis las consultas han registrado un incremento cercano al 7%. Esta situación muestra un crecimiento por segundo año consecutivo del número de consultas. Si se analizan los dos períodos más recientes se observa un crecimiento acumulado de consultas del 16%; se atendieron 21953 consultas en el período abril 2002 a mayo 2003 y 26100 consultas en el período mayo 2004 a abril 2005.

En términos generales, la Defensoría abrió en promedio durante mayo 2004-abril 2005, 2175 consultas mensuales, lo que significa que por día la Defensoría recibió casi 73 consultas diarias, un promedio cercano a 10 consultas por hora.

2. Expedientes³⁰⁹

Las consultas, como se comentó, es el primer contacto del habitante con la institución. Aquellas que no pueden ser atendidas por gestiones informales y que cumplan con los requisitos de admisibilidad que señala la ley se convierten en un expediente que recibe un trámite formal de investigación. Para trasladar las quejas a cada una de las áreas de investigación, éstas se clasifican de acuerdo al derecho vulnerado.

Con ese fin, la institución ha clasificado el tipo de derecho vulnerado bajo tres grandes categorías:

- Los derechos económicos y sociales se dividen en:
 - derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos,
 - derecho a un ambiente sano,
 - derecho a la salud,
 - derecho al trabajo y a la estabilidad en el empleo,
 - derecho a la educación,
 - derecho a la vivienda digna,
 - derecho a la seguridad social, y
 - derecho a la propiedad y a los beneficios a la cultura.

³⁰⁸ Siempre que se haga mención al período anterior se debe entender el que va del 1 de mayo de 2004 al 30 de abril de 2005.

³⁰⁹ Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un(a) habitante por actos u omisiones del Sector Público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría. Constituye uno de los elementos de mayor importancia en materia de defensa porque en general, 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 informe final que en muchos casos contiene recomendaciones para las instituciones y sugerencias para los habitantes. El resultado obtenido del procedimiento suele satisfacer las expectativas de los habitantes que acuden a la institución.

- Los derechos individuales se dividen en:
 - derecho a la constitución y protección de la familia,
 - derecho a la documentación personal,
 - derecho a la integridad personal,
 - derecho a la justicia,
 - derecho a la legalidad,
 - derecho a la libertad personal,
 - derecho a la privacidad personal,
 - derecho a la protección especial,
 - derecho a la seguridad ciudadana,
 - derecho al debido proceso,
 - derecho al ejercicio de la libertad de culto,
 - derecho a la libertad de tránsito, y
 - derecho de petición y pronta respuesta.

Por último el tercer grupo de derechos genéricos establecido en la tipología institucional es el denominado derechos políticos, que se subdivide en los derechos específicos de derecho a la ciudadanía y el derecho de participación en asuntos políticos.

Un análisis por tipo de derecho vulnerado durante el período mayo 2004 – abril 2005 muestra que un 68% de las investigaciones realizadas por la Defensoría de los Habitantes están relacionados con los Derechos Económicos y Sociales. La vulneración de los Derechos Individuales representaron alrededor del 32% del total de investigaciones que se llevaron a cabo para el período en cuestión.

En cuanto a los derechos políticos, en el último año en la institución tan sólo se presentó una denuncia.

a. Derechos Económicos y Sociales

Como se mencionó, del total de denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes, cerca de un 70% están relacionadas con la vulneración de derechos económicos y sociales. A continuación se presenta una pequeña reseña de los más vulnerados.

i. Derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Las denuncias relacionadas con la prestación de los servicios públicos es la mayor causa de derecho específico vulnerado dentro de los derechos económicos y sociales, ya que representa el 34% de las denuncias (471 en total).

La dilación o negativa injustificada en los trámites administrativos es la causa más importante de hechos violatorios dentro de este derecho específico (174 quejas), lo que representa un 37% del total de denuncias en materia de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y un 12% del total de hechos violatorios registrados para el período de análisis.

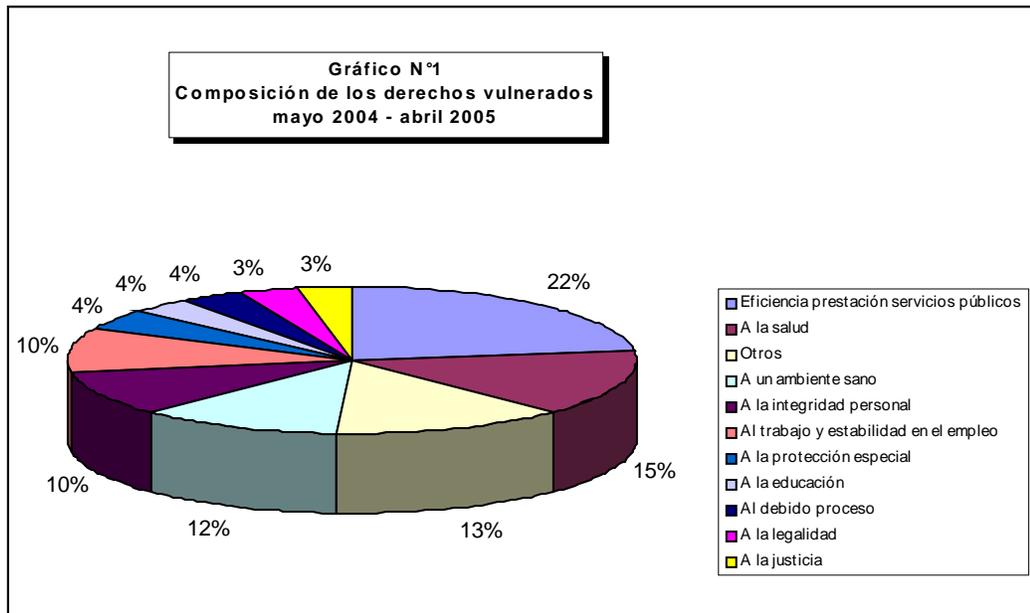
ii. Derecho a la salud

El segundo derecho específico más denunciado, dentro de los económicos y sociales, es el derecho a la salud, ya que el 21% está relacionado con esta temática. En el período anterior este derecho ocupó el tercer lugar. El hecho violatorio más recurrente está relacionado con la denegación, deficiencia o maltrato en la prestación del servicio de salud con un 76% de las

denuncias. Este aspecto cobra relevancia ya que es un importante llamado de atención de cómo se están prestando los servicios en esta materia en el país, por lo que es un dato que llama a la reflexión y a un análisis más detallado de este fenómeno.

iii. *Derecho a un ambiente sano*

Dentro de los Derechos Económicos y Sociales, el Derecho a un Ambiente Sano es el tercero más vulnerado con un 17% (239 denuncias). El hecho violatorio más recurrente es el relacionado con la contaminación sónica, el cual reúne una tercera parte de las denuncias presentadas.



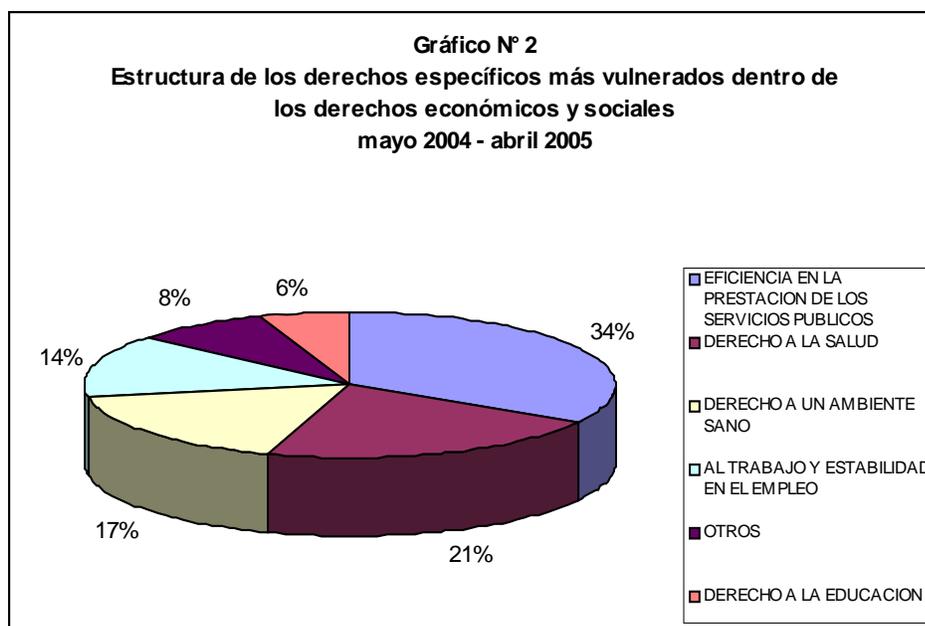
El gráfico anterior describe los diez derechos más vulnerados en el país entre mayo 2004 y abril 2005. Las violaciones al derecho al acceso de servicios públicos otorgados de forma eficiente representó una quinta parte de todas las denuncias efectuadas ante la Defensoría de los Habitantes en el período bajo análisis.

El derecho a la salud le siguió con alrededor de un 13% de las denuncias. Los dos derechos mencionados con anterioridad, agrupan un tercio del total de las quejas presentadas en la Defensoría y entre ambos derechos suman un total de 771 investigaciones abiertas para el presente año de labor.

Una serie de derechos vulnerados, agrupados bajo la denominación de otros, se ubican en tercer lugar. Estos incluyen los derechos individuales, siendo los más importantes el derecho a la documentación personal (50 denuncias), el derecho a la constitución y la protección de la familia (45 denuncias) y el derecho a la seguridad ciudadana. En conjunto estos tres derechos representan el 6% del total de denuncias planteadas ante la Defensoría.

En el siguiente gráfico se muestra con mayor detalle la estructura de los derechos económicos y sociales más vulnerados dentro de los derechos económicos y sociales. Dentro del concepto de

otros se encuentran el derecho a vivienda digna (3%), derecho a la seguridad social (3%), derecho a la propiedad (1%) y derecho a los beneficios de la cultura.



b. Derechos individuales

El segundo grupo de derechos más vulnerado es el de los derechos individuales. A continuación se describen los principales derechos específicos más denunciados así como los respectivos hechos violatorios más recurrentes.

i. Derecho a la integridad personal

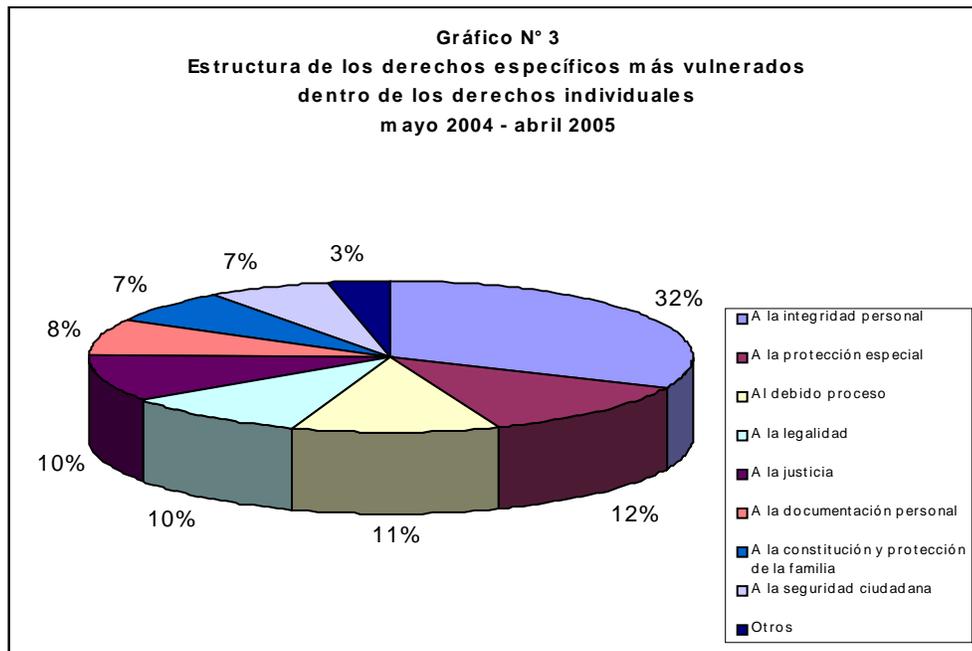
El derecho a la integridad personal fue el más denunciado dentro de los derechos individuales con un 32% y a nivel global se ubicó como el cuarto, sin tomar en cuenta la agrupación que se hizo bajo la categoría de otros.

Internamente, el hecho violatorio más recurrente se relaciona con el hostigamiento sexual o abuso en el sector público, con un total de 61 denuncias relacionadas con este tema. Asimismo, esta infracción representa cerca 30% de los hechos violatorios más denunciados dentro de este derecho.

El segundo hecho violatorio más denunciado es el abuso de autoridad por parte de la policía administrativa con un 22% de las denuncias planteadas.

iii. Derecho a la protección especial

El segundo derecho más vulnerado dentro de los derechos individuales es el relacionado con la protección especial con un 12% de las denuncias. A lo interno de este derecho específico existe un comportamiento muy homogéneo de los hechos violatorios.



Del gráfico N° 3 se desprende con mayor claridad el comportamiento de los derechos individuales. Como se mencionó, el derecho más vulnerado, con un 32% de las denuncias es el derecho a la integridad personal, seguido con un 12% por el derecho a la protección especial.

Entre otros derechos vulnerados se encuentran el de libertad de culto, de la privacidad personal, de petición y pronta respuesta, como los más significativos dentro de esta categoría.

c. Estructura de expedientes abiertos

Las investigaciones que realiza la Defensoría de los Habitantes, se consignan bajo la figura de los expedientes. Las investigaciones realizadas van desde quejas individuales que afectan a un habitante en particular hasta casos más complejos que requieren un abordaje integral de la problemática denunciada, obligando en algunas ocasiones a realizar recomendaciones que van más allá de la correcta aplicación de una normativa.

La casuística, investigaciones que versan en general sobre violaciones particulares de derechos, representa la mayor cantidad de los expedientes abiertos. Estos responden, generalmente, a una denuncia puntual.

Existen también otro tipo de investigaciones que la Defensoría abre de oficio³¹⁰, y que normalmente se refieren a la defensa de intereses difusos. Este tipo de investigaciones, usualmente, son de gran impacto nacional y posibilitan en muchas ocasiones realizar recomendaciones sobre problemas de índole estructural o salvaguardar los intereses de los habitantes a nivel general.

La Defensoría realiza otro tipo de intervenciones que no se registran como expedientes pero que requieren de un importante esfuerzo institucional en su solución, entre las que se puede mencionar las comparecencias a las audiencias públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). En ellas se participa ya sea por solicitud de grupos organizados o comunidades específicas, como en el caso de aumentos en el transporte público remunerado de personas, o por iniciativa propia, cuando son incrementos que podrían perjudicar a gran parte de la población nacional como los relativos a los combustibles, electricidad, agua y teléfonos, entre otros.

Cuadro
Participación en Audiencias Públicas
Mayo 2004 – Abril 2005

Audiencias durante el año 2004		Audiencias durante el año 2005	
Mayo	6	Enero	9
Junio	6	Febrero	7
Julio	1	Marzo	2
Agosto	3	Abril	5
Septiembre	3		
Octubre	7		
Noviembre	5		
Diciembre	1		
TOTAL	32	TOTAL	23
<i>TOTAL GENERAL PERIODO 2004 - 2005</i>		<i>55</i>	

i. Expedientes abiertos por mes

El comportamiento de la apertura mensual de expedientes se muestra en la siguiente tabla:

CuadroN°2
Expedientes abiertos por mes
Mayo 2004-abril 2005

Año	Mes	Expedientes Abiertos
2004	Mayo	179
	Junio	174
	Julio	126
	Agosto	169

³¹⁰ Es toda investigación que se inicie por iniciativa de la propia institución en virtud del derecho violentado y la población afectada. Estas investigaciones se tramitan con el mismo procedimiento establecido para los expedientes.

	Setiembre	152
	Octubre	152
	Noviembre	204
	Diciembre	160
2005	Enero	193
	Febrero	175
	Marzo	210
	Abril	168
Total		2062

Con respecto al período precedente se abrió un 7% más de expedientes; en promedio en el período que va de mayo 2004 a abril 2005, se abrieron alrededor de 172 expedientes por mes, lo cual da casi 9 expedientes por día.

La apertura de cada caso lleva consigo la necesidad de realizar un gran esfuerzo institucional a fin de procurar dar una respuesta pronta y oportuna a las diferentes quejas y consultas que presentan los habitantes. Cada investigación que la Defensoría realiza, independientemente del tipo de denuncia que se trate, pone en evidencia la disconformidad de los y las habitantes con el accionar de las instituciones del sector público. Estas cifras llaman a la reflexión y a la necesidad que como Estado se debe realizar con respecto a los servicios que se le brindan a los habitantes.

ii. Por Entidad

Tal cual lo estipula la ley de la Defensoría de los Habitantes en su artículo primero, la institución es la encargada de "*proteger los derechos e intereses de los habitantes*" como instrumento para que el sector público " se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política ...". Bajo esa premisa, la mayoría de las consultas y denuncias están relacionadas con el actuar de entes del sector público.

Igual que sucedió en el período, mayo 2003 a abril 2004, las municipalidades nuevamente para este período se ubican como las instituciones más denunciadas con un 358 denuncias (18% del total) dentro de las entidades denunciadas. Un detalle más amplio sobre las municipalidades se presentará luego.

La segunda entidad más denunciada es el Ministerio de Justicia y Gracia con 319 denuncias (15.4%), A lo interno es la Dirección General de Adaptación Social la que presenta la mayor cantidad de denuncias con 70; más del 20% de las denuncias que se presentaron contra este Ministerio.

Igual que en el informe anterior, el Ministerio de Educación Pública es la tercera entidad más denunciada 184 denuncias, con un 9% del total. De estas más de un tercio (36%) corresponden a denuncias relacionadas con violaciones al derecho a la educación.

Si se realizara una agrupación por sectores, la composición cambia, esto debido a que la Caja Costarricense del Seguro Social, los hospitales y el Ministerio de Salud se ubican como la cuarta, quinta y sexta entidades más denunciadas. A nivel global el sector salud³¹¹ tuvo 357 denuncias, una menos que las mostradas por las municipalidades en su conjunto.

³¹¹ Se incluiría Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Hospitales, Clínicas y Áreas de Salud.

Dentro de este mismo sector, un análisis más detallado muestra cómo los tres hospitales con más denuncias son el San Juan de Dios (28), el Calderón Guardia (24) y el México (22), los cuales en conjunto reportan más del 64% de las denuncias en contra del sistema hospitalario nacional, alrededor de un 10% más en comparación con el anterior período.

El siguiente gráfico muestra con mayor detalle la estructura de las instituciones denunciadas ante la Defensoría en el período que se evalúa.

Cuadro N° 3
Instituciones más denunciadas
Mayo 2004-abril 2005

ENTIDADES	DENUNCIAS	%
Municipalidades	358	17,6
Ministerio de Justicia y Gracia	319	15,7
Ministerio de Educación Pública	184	9,0
Ministerio de Salud	163	8,0
Caja Costarricense de Seguro Social	132	6,5
Hospitales	115	5,6
Ministerio de Seguridad Pública	101	5,0
Otros	101	5,0
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	97	4,8
Corte Suprema de Justicia	61	3,0
Empresas Públicas Financieras (Excluye INS e INVU)	53	2,6
Ministerio de Gobernación y Policía	53	2,6
Sin dato	50	2,5
Ministerio de Ambiente y Energía	29	1,4
Instituto Nacional de Seguros	28	1,4
Ministerio de Hacienda	24	1,2
Instituto de Desarrollo Agrario	23	1,1
Patronato Nacional de la Infancia	22	1,1
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	17	0,8
Instituto Costarricense de Electricidad	15	0,7
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	15	0,7
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	14	0,7
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	7	0,3
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	6	0,3
Comisión Nacional de Emergencia	6	0,3
Instituto Mixto de Ayuda Social	6	0,3
Instituto Nacional de Aprendizaje	6	0,3
Universidades Públicas	6	0,3
Registro Civil	5	0,2
Consejo Nacional de Producción	4	0,2
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	4	0,2

Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	4	0,2
Ministerio de Economía	4	0,2
Superintendencia General de Entidades Financieras	4	0,2
TOTAL	2036	100,0

iii. Municipalidades más denunciadas

Como se mencionó en el punto anterior, dentro del espectro de las instituciones del sector público, las más denunciadas han sido las municipalidades. Para simplificar el análisis, las municipalidades con más de 10 denuncias durante el período en cuestión, representan más del 50% de denuncias realizadas ante la institución. Mientras que en el límite inferior, las municipalidades con tres denuncias o menos representan menos del 20% de las mismas. Dentro de este rango se ubican más del 50% de las municipalidades del país. En el siguiente cuadro se presenta el detalle completo de las denuncias por municipalidad.

Gráfico N° 4
Denuncias por municipalidad
1 de Mayo de 2004 – 30 de abril 2005

Municipalidad	N° Denuncias	%
Municipalidad de San José	47	13,13%
Municipalidad de Alajuela	30	8,38%
Municipalidad de Montes de Oca	20	5,59%
Municipalidad de Desamparados	15	4,19%
Municipalidad de Heredia	14	3,91%
Municipalidad de Cartago	14	3,91%
Otras Municipalidades *	14	3,91%
Municipalidad de Tibás	13	3,63%
Municipalidad de Puntarenas	12	3,35%
Municipalidad de La Cruz	10	2,79%
Municipalidad de Alajuelita	10	2,79%
Municipalidad de Santo Domingo	9	2,51%
Municipalidad de Pococí	9	2,51%
Municipalidad de Goicoechea	8	2,23%
Municipalidad de Curridabat	7	1,96%
Municipalidad de Coronado	7	1,96%
Municipalidad de Aserrí	7	1,96%
Municipalidad de San Rafael	6	1,68%
Municipalidad de San Pablo	6	1,68%
Municipalidad de Moravia	6	1,68%
Municipalidad de Escazú	6	1,68%
Municipalidad de Pérez Zeledón	5	1,40%
Municipalidad de Palmares	5	1,40%
Municipalidad de Limón	5	1,40%
Municipalidad de Grecia	5	1,40%
Municipalidad de Sarapiquí	4	1,12%
Municipalidad de Santa Cruz	4	1,12%
Municipalidad de Santa Bárbara	4	1,12%
Municipalidad de Santa Ana	4	1,12%

Municipalidad de Puriscal	4	1,12%
Municipalidad de Paraíso	4	1,12%
Municipalidad de El Guarco	4	1,12%
Municipalidad de Parrita	3	0,84%
Municipalidad de Oreamuno	3	0,84%
Municipalidad de Matina	3	0,84%
Municipalidad de Golfito	3	0,84%
Municipalidad de Buenos Aires	3	0,84%
Municipalidad de Belén	3	0,84%
Municipalidad de Aguirre	3	0,84%
Municipalidad de Acosta	3	0,84%
Municipalidad de Turrialba	2	0,56%
Municipalidad de San Ramón	2	0,56%
Municipalidad de Nicoya	2	0,56%
Municipalidad de Mora	2	0,56%
Municipalidad de Jiménez	2	0,56%
Municipalidad de Garabito	2	0,56%
Municipalidad de Carrillo	2	0,56%
Municipalidad de Atenas	2	0,56%
TOTAL	358	100%

* Se refiere a las municipalidades que tienen dos denuncias o menos.

d. *Expedientes cerrados*

i. *Cerrados por mes*

En el período 2004-2005 se cerraron 2393 expedientes, cuyo detalle por mes se presenta en siguiente cuadro:

Cuadro N° 5

Expedientes cerrados por mes

-1° de mayo del 2004 al 30 de abril del 2005-

Año	Mes	Expedientes Cerrados
2004	Mayo	268
	Junio	137
	Julio	165
	Agosto	227
	Setiembre	154
	Octubre	161
	Noviembre	253
	Diciembre	228
2005	Enero	144
	Febrero	114
	Marzo	142
	Abril	400
TOTAL		2393

El cierre de expedientes creció con respecto al período anterior. En promedio se cerraron cerca de 200 expedientes por mes, lo cual da un cierre promedio de 10 expedientes diarios. Los

meses que muestran un mayor cierre son abril 2005 y mayo 2004. En contraposición los meses que muestran menores cierres de expedientes son febrero (114), junio (137) y marzo (142).

ii. Expedientes Cerrados por Dirección de Defensa

La asignación de las diferentes investigaciones se distribuye entre las direcciones de defensa. Cada asignación, está en concordancia directa con la temática que atiende cada una de las áreas.

Los 2393 expedientes cerrados en el período 2004-2005 se distribuyen por Dirección de Defensa de la siguiente manera:

Cuadro N° 6

Número de Expedientes cerrados por Area de Defensa
1° de mayo del 2004 al 30 de abril del 2005

AREA	EXPEDIENTES CERRADOS
Control de Gestión Administrativa	835
Protección Especial	614
Calidad de Vida	497
Defensoría de la Mujer	260
Niñez y Adolescencia	111
Asuntos Económicos	757
TOTAL	2393

La Dirección de Control de Gestión Administrativa cerró casi un 35% del total de expedientes. Con respecto al año anterior, mantuvo el mismo nivel en cuanto al nivel de cierres. La segunda dirección que más expedientes cerró fue Protección Especial con un 25%, mostrando un incremento de un 6% con respecto al período anterior. En términos globales, estas tres direcciones cerraron alrededor del 80% de los expedientes que terminaron su fase de investigación en la institución.

V. ESTADISTICAS GESTION DEFENSORÍA MAYO 2004 - ABRIL 2005

	Control de Gestión Administrativa	Protección Especial	Calidad De Vida	Niñez y Adolescencia	Mujer	Asuntos Económicos	Admisibilidad	Oficinas Regionales San Carlos Liberia Limón Brunca				TOTALES
DEFENSA	835	614	497	111	260	76						2393
AUDIENCIAS*						61						61
CONSULTAS							16078	2030	2760	2080	3152	26100
Nota: Son las oposiciones a incrementos tarifarios presentados ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos												