

PRESENTACION

Tras un año de labor hoy cumplimos nuevamente con la obligación legal de presentar ante la Asamblea Legislativa el Informe Anual correspondiente al trabajo realizado en el período comprendido entre el 1° de mayo de 1998 y el 30 de abril de 1999. Lo hacemos con la convicción de que la entrega de esta memoria constituye una oportunidad propicia para presentar al país las constataciones, conclusiones y recomendaciones que se derivan del contacto directo y permanente con los habitantes y de la atención de los principales problemas que amenazan y vulneran sus derechos e intereses.

En los dos últimos Informes Anuales hemos insistido en la necesidad de establecer una jerarquización del trabajo que facilite la atención de los asuntos que más afectan a la población. Asimismo, adquirimos el compromiso de abordar estos temas desde una perspectiva más estructural que revelara la gravedad de su impacto sobre los sectores más vulnerables. Consecuencia de este análisis, hemos aprovechado la presentación de cada memoria para destacar en ella los temas de atención prioritaria correspondientes a cada período. Al seleccionarlos se han considerado como criterios la recurrencia del tema y la reiteración de las quejas individuales; la naturaleza de los derechos lesionados; las características sociales y económicas de la población afectada así como los efectos de la problemática sobre el sistema económico, social y político del país. En 1997 los temas de atención prioritaria fueron pensiones con cargo al presupuesto nacional, el incumplimiento de los objetivos de descentralización, vivienda, violencia doméstica y hostigamiento sexual, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, el accidente del servicio de radioterapia del Hospital San Juan de Dios y el caso del Banco Anglo Costarricense. Para 1998 se reiteró el tema de vivienda y se incorporaron otros como la eficiencia administrativa en los servicios de salud, la administración de justicia, la calidad en los servicios públicos, la educación, recursos hídricos y las personas adultas mayores.

En todos los casos el objetivo ha sido el de lanzar una voz de alerta para que las instancias responsables de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas comprendan la urgencia de atender con prontitud estos problemas. Cabe indicar que a lo largo de estos dos años y como resultado del seguimiento brindado a estos temas, la Defensoría ha podido detectar que varios de ellos no sólo mantienen su vigencia sino que se han visto agravados por otras situaciones que han exigido profundizar su abordaje y plantear nuevas recomendaciones sin dejar de insistir en las que ya habían sido emitidas con anterioridad. Justo es reconocer que ha habido logros importantes en las materias planteadas tal y como se constata en el apartado en el que se da cuenta del seguimiento dado a lo indicado en los Informes anteriores.

Además de reunir las características señaladas líneas atrás, los temas de atención prioritaria incluidos en el presente Informe responden también a una lógica de análisis basada en un enfoque que cruza transversalmente los asuntos más importantes que demandaron la atención de la Defensoría a lo largo este

período. En efecto, la falta de transparencia en el ejercicio de la función pública se constituyó en un factor común que estuvo presente en una buena cantidad de situaciones en las que la Defensoría tuvo que denunciar violaciones a la legalidad y a los derechos de los habitantes ocasionadas por acciones u omisiones de la Administración.

La transparencia en el ejercicio de la función pública se presenta como una premisa esencial para el buen funcionamiento de los poderes públicos. De ahí que el examen constante de ese proceder constituya un elemento esencial para la legitimidad del sistema. Se trata de un principio fundamental de actuación de los órganos públicos que encuentra su fundamento normativo en los artículos 9, 11 y 30 de la Constitución Política y que se basa en tres componentes fundamentales, a saber, el respeto a la legalidad, la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes y la sujeción a los mecanismos de control de la Administración.

En cuanto al primer componente -el respeto a la legalidad- el artículo constitucional citado establece expresamente lo siguiente:

"Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública."

Dicho mandato constitucional establece con claridad la subordinación de los órganos públicos y sus funcionarios al ordenamiento jurídico, el cual están en la obligación de respetar. Ello implica, entre otras cosas, el deber de aplicar con diligencia los procedimientos que regulan su actividad, el respeto a las reglas de la ciencia y la técnica y a los principios de justicia, lógica y conveniencia, la administración cristalina y eficiente de los fondos públicos y la sujeción del accionar administrativo a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

En relación con el segundo componente -la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes-, el artículo 30 de la Constitución Política establece lo siguiente:

*"Artículo 30.- Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público.
Quedan a salvo los secretos de Estado."*

Al desarrollar el contenido de este artículo, la Sala Constitucional indicó mediante el voto N° 561-94 que esta *"normativa tiene como fundamento el interés de la comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal desempeño en el ejercicio del cargo y las informaciones que siendo de interés público se hallen en oficinas o departamentos administrativos"*.

En criterio de la Defensoría resulta indispensable reafirmar el derecho de los habitantes a conocer, evaluar y participar de la cosa pública con información fehaciente, lo cual les permitirá intervenir en los procesos de toma de decisiones con la seguridad de quien tiene en sus manos la información necesaria para hacerlo.

El tercer componente de la transparencia se relaciona con la sujeción de la Administración a los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al interpretar los artículos 9, 10, 121, 140 y 152 de la Constitución Política, la Sala Constitucional señaló que estas normas *"asignan funciones especializadas a diferentes órganos -Poderes- del Gobierno, y han diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante si se quiere, de la libertad. Desde esa perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de esos poderes, se yergue como un valladar de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país"* (voto N° 4091-94).

En ese sentido, la Defensoría considera que la aspiración por alcanzar la gobernabilidad democrática se debe apoyar de manera importante en el sometimiento de los órganos de la Administración a todas aquellas instancias que tienen por función el control del ejercicio del poder y la protección de los derechos fundamentales de la población. Después de todo estos mecanismos se constituyen en garantías de legitimidad y eficacia al erigirse en instrumentos que supervisan la capacidad de las autoridades públicas para canalizar las demandas de los habitantes.

En síntesis, la transparencia en el ejercicio de la función pública exige una actitud responsable en el cumplimiento de los deberes legales y el respeto a los mecanismos previstos para garantizar los derechos e intereses de los habitantes, además de un compromiso ineludible con la participación de la población en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes aprovecha la presentación del Informe para levantar su voz y denunciar públicamente actuaciones de varias instituciones del sector público que no sólo desprecian ese importante principio sino que lo desafían abiertamente con la adopción de medidas que van en franca contradicción con los tres componentes recién analizados.

La forma en que se hizo el aumento de tarifas en los servicios de recolección de basura y de aseo de vías públicas que aprobaron 26 Municipalidades del país consultadas por la Defensoría es un fiel reflejo de lo que se denuncia. Según el estudio realizado, el incremento promedio para ambos servicios desde la vigencia del Código Municipal en julio de 1998 fue de un 97% y de un 215% respectivamente. Independientemente de la necesidad de ajustar las tarifas tomando en consideración los costos reales del servicio, resulta alarmante que el aumento haya sido aprobado sin criterios técnicos y sin que los habitantes pudiesen conocer la justificación del aumento o plantear criterios a ese respecto. No existe justificación para que tan sólo 2 de estos gobiernos locales realizaran

gestiones para involucrar a los habitantes en una decisión que evidentemente les interesaba. La falta de transparencia en la gestión municipal podría constituirse en un obstáculo insalvable para las iniciativas de descentralización que pretenden el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Por su parte, resulta preocupante la constatación que hizo la Defensoría de que buena parte de las instituciones públicas desconocen la vigencia y contenido de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, vigente desde 1990. En criterio de esta institución, el buen manejo de la documentación pública es un requisito para cumplir con la obligación de facilitar la información requerida por los administrados, estableciendo mecanismos más eficaces de rendición de cuentas y protección de los derechos fundamentales de la población. No es posible, en ese sentido, que la ausencia de Archivos en nuestras instituciones se constituya en un obstáculo para la investigación de actos de corrupción facilitando, de esa manera, la impunidad de los responsables.

Asimismo, en una coyuntura en la que se trabaja fuertemente en el fortalecimiento del Poder Judicial, pilar fundamental de nuestro régimen democrático, resulta preocupante que no exista claridad acerca de la administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de ese Poder de la República. Si bien es cierto la ley es la que establece la fuente de financiamiento del Fondo aplicando criterios poco solidarios para favorecer a un gremio particular en detrimento del Régimen No Contributivo de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, existen por su parte otros elementos que señalan falta de transparencia en la administración de esos recursos. No es posible, por ejemplo, que estas disposiciones legales aún no hayan sido reglamentadas a pesar de haber transcurrido ya varios años desde la promulgación de la ley (1995). Tampoco resulta conveniente que estos dineros, que derivan de parte de los intereses que generan los depósitos judiciales de juicios abandonados, estén excluidos de la fiscalización de la Contraloría General de la República. Inquieta, asimismo, que no exista claridad en relación con el cumplimiento de la disposición que obliga a destinar estos intereses al Régimen No Contributivo durante los primeros cinco años ya que los montos que el Poder Judicial reporta haber girado no coinciden con los que la Caja Costarricense de Seguro Social manifiesta haber recibido en el mismo período. Se impone una revisión integral del régimen que asegure la aplicación de criterios de solidaridad en el destino de los recursos.

Igual que sucede con el Poder Judicial o la Defensoría de los Habitantes, existen otras instituciones que por la naturaleza de las funciones que desempeñan deben asumir un compromiso reforzado con la transparencia en el ejercicio de la función pública. El caso de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos es un ejemplo de esta situación. En efecto, es indispensable que el ente responsable de fijar las tarifas y asegurar la calidad de los servicios públicos actúe con legitimidad, aplicando criterios técnicos y en franco respeto a los procedimientos que regulan sus competencias.

No es posible, en ese sentido, que la falta de transparencia en este campo se haya manifestado desde la conformación misma de las dos Juntas Directivas

que hasta ahora han dirigido a la institución. Resulta preocupante que los dos últimos Consejos de Gobierno hayan obviado los requisitos que establece la ley para la designación de los integrantes de la Junta Directiva de la institución. En efecto, el artículo 48 de la ley de comentario dispone que quienes integren dicho órgano deberán contar con al menos 5 años de experiencia en servicios públicos, requisito que pretendía garantizar el perfil técnico de la institución. A pesar de ello, en el caso de la primera Junta no se constató que sus integrantes reunieran tal requisito en tanto en la actual, solo dos de sus miembros cumplen con el requerimiento. ¿Qué legitimidad puede tener un órgano con un vicio de origen de esta naturaleza?

Más allá de esta circunstancia, se han presentado otras situaciones que también vulneran el respeto a la legalidad en el caso de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. La más evidente tiene que ver con la suspensión que se decretó dentro de un proceso de ajuste de las tarifas eléctricas. Dicha suspensión se produjo en atención a una gestión del ICE y de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz en la que argumentaban la necesidad de someter a revisión la solicitud de aumento inicialmente planteada dado el impacto que podría generar sobre los usuarios del servicio.

La Defensoría sostuvo ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos que lo que procedía en ese caso era rechazar la solicitud de incremento tarifario dentro del plazo de ley en vez de suspender el procedimiento, tal y como sucedió. Tal fue la violación al ordenamiento jurídico que, a solicitud de la Defensoría, la Procuraduría General de la República emitió un dictamen en el que concluyó categóricamente que la solicitud debió haber sido resuelta dentro del plazo de 30 días que establece la ley y que la justificación de fuerza mayor invocada para suspender por tres meses el procedimiento no resultaba aplicable al caso concreto. Cabe señalar que el aumento en las tarifas eléctricas fue aprobado casi tres meses después de que se decretó la suspensión del proceso sin que el ICE o la Compañía Nacional de Fuerza y Luz realizaran modificación alguna a sus solicitudes de fijación tarifaria.

Otros aspectos vinculados al proceso de fijación tarifaria y que vulneran el principio de transparencia se relacionan con la convocatoria a Audiencias Públicas para ajustar tarifas de acueductos municipales sin que conste en los expedientes respectivos la información necesaria para que los interesados presenten oposiciones con base en estudios técnicos y la consideración del impuesto de la renta que pagan las empresas expendedoras de combustibles como componente tarifario de ese rubro.

Por su parte, algunas de las instituciones prestadoras de los servicios públicos han incurrido en actuaciones poco transparentes en los procesos de fijación de tarifas. El Instituto Costarricense de Electricidad, por ejemplo, ha pretendido que se reconozca el pago del impuesto sobre la renta como un gasto operativo que debería reflejarse en el precio del servicio, lo cual resulta a todas luces contradictorio con la Ley de Sujeción de las Instituciones Estatales al Pago del Impuesto sobre la Renta. Esa misma institución solicitó a la Autoridad

Reguladora de los Servicios Públicos que considerara como gasto de operación los dos mil millones de colones que pretendía donar al Gobierno a pesar de que la ley que le autorizaba a hacerlo lo condicionaba a que tal proceder no afectara el desempeño y los proyectos de la institución.

La resistencia de la Caja Costarricense de Seguro Social a entregar la lista actualizada de los morosos de las cuotas obrero patronales constituye una limitación injustificada al acceso a la información pública y a la intervención de un órgano de control en la investigación de un problema que tiene un efecto negativo sobre el servicio público salud y los derechos de la población. Resulta de fundamental importancia que las institución encargada del sistema de seguridad social actúe con transparencia en la gestión de los asuntos que le competen.

Otra situación que evidencia el irrespeto a los procedimientos legales establecidos se relaciona con la decisión del Ministerio de Economía de liberalizar el precio de la leche. En este caso, la decisión se tomó sin solicitar previamente el parecer de la Comisión para la Promoción de la Competencia como lo indica la ley y sin contar con un criterio técnico que justificara que las condiciones del mercado que motivaron la regulación del precio hubieran desaparecido. La ausencia de estos elementos derivó, en criterio de la Defensoría, en la adopción de un acto arbitrario que lesiona seriamente los principios que rigen el ejercicio de la función pública.

El tema de la transparencia en la política fiscal ha sido posiblemente el más preocupante en el período que abarca este Informe. Cabe indicar, en primera instancia, que mediante el Decreto Ejecutivo N° 24316 del 30 de mayo de 1995, el Poder Ejecutivo estableció el impuesto selectivo de consumo para los hidrocarburos. El propósito de la medida, según se señaló en esa oportunidad, consistía en destinar dos terceras partes de lo recaudado a programas de reparación y mantenimiento de caminos y la otra tercera parte para programas de reforestación dirigidos a pequeños productores. Posteriormente con la promulgación de la ley que creó el Consejo Nacional de Vialidad se estableció una contribución especial del 15% sobre el precio de los combustibles para destinarla al arreglo de la red vial nacional.

Ante esta situación, la Defensoría planteó una acción de inconstitucionalidad contra el impuesto selectivo de consumo de los hidrocarburos en la que denunció el carácter confiscatorio del tributo y la sin razón de considerar los combustibles como un bien suntuario afecto a dicho impuesto.

Además, al estudiar la administración de los recursos generados por la ley que creó el Consejo Nacional de Vialidad, la Defensoría logró constatar que el Ministerio de Hacienda sólo había girado al Consejo Nacional de Vialidad el 15% de lo que la Refinadora Costarricense de Petróleo había recaudado por ese concepto. Y lo que es peor, durante 1999 sólo se han girado cien millones de colones a pesar de que el presupuesto aprobado para este año alcanza los veintiséis mil millones. La conclusión que arrojan estos datos es que los dineros que debieron ser destinados mensualmente a la entidad encargada del arreglo de la red vial nacional

pasaron a engrosar las arcas del Estado a pesar de que la ley establece un período fiscal mensual y faculta la apertura de fideicomisos que serían administrados por el Consejo Nacional de Vialidad.

Esta falta de transparencia en la política fiscal se manifestó, de igual manera, en la asignación de los recursos que por ley corresponden al FODESAF. En efecto, a pesar de que durante 1998 el fisco recaudó exactamente lo que tenía presupuestado por concepto de impuesto de ventas (¢175,742,330,000) al FODESAF no se le giró el 20% que por Ley le corresponde sino que solamente se le transfirió la suma de ¢12,146,500,000 que representa apenas un 7% de la recaudación. Esta situación provocó que en 1998 los recursos girados al FODESAF fueran un 65% menores a lo presupuestado. ¿Adónde fueron esos recursos? De manera especial preocupa a la Defensoría que entre los programas e instituciones que sufrieron recortes en virtud de lo señalado están Comedores Escolares, el Patronato Nacional de la Infancia, el Consejo Nacional de Rehabilitación, el Instituto Nacional de las Mujeres, los Fondos de Compensación Social y el Financiamiento de Bonos para la Vivienda.

Las situaciones descritas plantean un tema esencial: si bien es cierto el país enfrenta un problema fiscal que el Estado debe resolver, las responsabilidades propias de la función pública exigen transparencia en los mecanismos que se utilicen para enfrentarla. Actuar de otra manera no daría más resultado que la pérdida de credibilidad en la institucionalidad democrática del país.

La transparencia en el ejercicio de la función pública fue, al fin de cuentas, el eje temático que permeó buena parte de los casos que atendió la Defensoría a lo largo de este año y que se refleja con rigor en los temas de atención prioritaria que se consignan en el Informe.



Sandra Pizsk
Defensora de los Habitantes
Habitantes



Max Esquivel Faerron
Defensor Adjunto de los

INTRODUCCION

Tal y como se mencionó en la presentación, la Defensoría definió una serie de temas que en virtud de sus características fueron denominados como de atención prioritaria, los cuales son consignados en el primer capítulo de este Informe.

De esta forma se incluye el tema de la calidad educativa, considerando que el desarrollo socioeconómico de un país se encuentra estrechamente vinculado con el acceso universal a un sistema educativo de calidad, el cual debe garantizar una adecuada formación de los habitantes de la República.

El concepto de la igualdad y la equidad se considera como un tema prioritario, específicamente en lo referido a la efectiva participación política de la mujer. La práctica demuestra bajos niveles de representación femenina en puestos de decisión, a pesar de que en Costa Rica la población está conformada en términos paritarios entre hombres y mujeres. A lo anterior debe agregarse la existencia de un compendio normativo que regula tal situación y del que sin embargo, su aplicación carece aún de la perspectiva integral e igualitaria.

Nuevamente se incluyen dos temas mencionados con anterioridad y reconocidos como ámbitos que requieren de medidas tanto concretas como urgentes por parte de los sectores administrativos en los que reside la toma de decisiones. Estos son los temas de vivienda y salud.

En cuanto al primero, el enfoque que se le da es el del impacto que ha generado el desfinanciamiento de los programas de vivienda, con lo que se ha producido un acumulado de solicitudes presentadas desde hace ya varios meses. Además, preocupa a esta Defensoría las circunstancias que han colocado a cientos de familias ante la posibilidad de perder sus viviendas por causas que escapan a su control .

Por su parte, en el tema de salud llama la atención a la institución la dimensión de lo que se concibe como un desmantelamiento de los servicios tradicionalmente suministrados por la seguridad social.

De igual forma, se insiste en el tema de la Administración de Justicia, cuyo enfoque se centra en visualizar el control de la actividad administrativa que ejerce el Poder Judicial como medio para fortalecer nuestro Estado de derecho y restablecer la credibilidad en la institucionalidad del país.

Otro de los temas que la Defensoría se plantea como de atención inmediata por parte de las autoridades encargadas de la materia, es el manejo de los archivos en las instituciones públicas, como instrumentos de control de la actividad estatal. Por un lado porque se considera que es un aspecto directamente vinculado con cierto tipo de servicios que se le brinda a los habitantes. Asimismo la ausencia de

los archivos institucionales en algunas ocasiones ha propiciado la impunidad de casos de corrupción.

Un segundo capítulo está constituido por un informe detallado de cada una de la Areas de Defensa que conforman la Defensoría y en este se da cuenta de los casos más importantes tramitados durante el período que comprende este informe.

El tercer capítulo es un apartado de seguimiento a los temas definidos como de atención prioritaria en los dos informes anteriores, en el cual se indican los logros y respuestas obtenidas por la institución al respecto.

Este año se incorpora un segmento referido a la proyección institucional, en el cual se aborda la participación de la Defensoría como coordinadora de la Comisión de Verificación de Acuerdos del Proceso de Concertación Nacional.

Además, se analiza el tema de la seguridad nacional como un asunto de características estructurales, en el que si bien es cierto la participación del Gobierno en su atención es trascendental, los habitantes requieren de convertirse en parte de la solución integral. Por este razón se decidió informar acerca de una experiencia de solidaridad llevada a cabo en la calle 8 de la ciudad capital.

Asimismo, se dedica un espacio a realizar un recuento de la presencia de la Defensoría en espacios que de manera fija se han cedido a la institución por parte de los medios de comunicación.

El quinto capítulo se refiere a las labores de promoción y divulgación institucionales y en él la Defensoría da cuenta de otra de sus obligaciones que por ley le fueron encomendadas: promover y divulgar los derechos e intereses de los habitantes.

Para concluir se presenta un recuento de lo que se ha denominado como informe de gestión.

En este apartado se incluye la propuesta de descentralización de la Defensoría, en el que se hace un análisis de los esfuerzos institucionales desarrollados con anterioridad, lo cual permite plantear un nuevo modelo y una nueva propuesta tendientes a cumplir con la obligación legal de defender, promover y divulgar los derechos de los habitantes en todo el territorio nacional. Esta es una propuesta con la cual se pretende satisfacer las necesidades, demandas y expectativas de los habitantes de las zonas alejadas del país.

Se incorpora el informe de la Dirección de Asuntos Jurídicos en el que se da cuenta de las acciones jurisdiccionales en las que ha sido parte la Defensoría y de las opiniones consultivas solicitadas a la Procuraduría General de la República.

Seguidamente, el informe de la Dirección Administrativa indica las principales medidas adoptadas a ese nivel con el propósito de cumplir con los objetivos y metas institucionales.

Uno de los principales aspectos que se destacan en este punto es el desarrollo de un nuevo sistema informático denominado Solidaridad, Oportunidades y Logros (SOL) cuya intención es la de brindar un servicio mejor y más oportuno a los habitantes dando cuenta de que la renovación del equipo de cómputo de la institución y la obtención de las licencias de software para operar el sistema se obtuvieron por medio de una donación de la República de China en Taiwán.

Como último punto las estadísticas institucionales reflejan un incremento en las intervenciones de la institución y en la capacidad de respuesta de la Defensoría en virtud de las múltiples investigaciones concluidas en el periodo. De igual forma, se da cuenta de la presencia de la institución en las Audiencias Públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

CAPITULO I.

TEMAS DE ATENCION PRIORITARIA

INTRODUCCION

Como asuntos de atención prioritaria han sido definidos siete temas en función de sus características, de su impacto en los derechos e intereses de los habitantes y de la reiteración con que son denunciados ante la Defensoría.

Otra de las consideraciones para designar con esta categoría ciertos temas es por la repercusión que han generado, lo cual es observado con preocupación desde la Defensoría al punto de considerar necesario el que sean objeto de discusión y análisis por parte de los tomadores de decisiones a fin de ser resueltos en el menor plazo posible.

Asimismo, la Defensoría fortalece el compromiso adquirido de encausar especiales esfuerzos a la investigación de temas estructurales, los cuales se han podido reconocer gracias al insumo aportado por el habitante que de manera individual expone su situación particular ante la institución.

De esta manera, se intenta hacer un llamado de atención encendiendo las "luces rojas" sobre asuntos que por sus dimensiones requieren de un abordaje integral, inmediato y concertado.

A. OBJETIVIDAD, LEGALIDAD E INFORMACION EN LA FIJACION DE PRECIOS Y TARIFAS

1. Justificación del tema

Para instituciones como la Defensoría de los Habitantes, que se dedican a la protección y la divulgación de los derechos humanos, en toda su dimensión, -no solo aquellos que se consideran fundamentales, como la libertad, sino los definidos como de tercera generación, entre los que sobresalen los derechos económicos, sociales y a un medio ambiente equilibrado y sano- es fundamental señalar que el objetivo de inducir a nuestras sociedades a lograr esquemas mediante los cuales se fomente la competitividad, será exitoso solamente si se realiza el esfuerzo para que sea implementado en una forma, transparente y con esquemas fuertes de solidaridad.

En este tema definido como de atención prioritaria para la Defensoría, se señalan aspectos que denotan debilidades en las acciones de regulación y liberalización de precios y tarifas de aquellos bienes y servicios fundamentales para la población. Por la naturaleza del tema debe quedar claro que de acuerdo con el artículo 14 de su Ley, la intervención de la Defensoría no sustituye los actos de la

actividad administrativa del sector público, pero sus competencias le obligan a ejercer el control de legalidad así como la defensa de los derechos.

En ese sentido, durante los últimos años se han realizado ingentes esfuerzos por lograr la aprobación de leyes que garanticen transparencia en la fijación de los precios y tarifas que los habitantes deben pagar para tener acceso a los bienes básicos y a los servicios públicos. Estos esfuerzos se traducen en leyes tales como: la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley N° 7472 de enero de 1995), la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Ley N° 7593 de setiembre de 1996) y la Ley General de Concesión de Obra Pública (Ley N° 7762 de mayo de 1998), entre otras, que crean mecanismos de fijación y evaluación de eficiencia claros, permitiendo evolucionar hacia sistemas mediante los cuales esos costos no se determinen, como en el pasado, de acuerdo a situaciones coyunturales y de conveniencia electoral.

En este tema se considera importante señalar el papel que en esta materia han tenido y tendrán la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y las municipalidades del país, así como la incidencia de los tributos sobre los precios.

2. El caso de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

Sin haber cumplido dos años de la publicación de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Defensoría de los Habitantes ha realizado varios llamados de atención a la comunidad nacional sobre aspectos que ha considerado fundamental corregir en el corto plazo y que se reiteran en este aparte.

a. Modelo de tarifas de buses

Uno de los aspectos fundamentales en los que la Defensoría ha insistido en todas las audiencias públicas en que se ha participado sobre el tema, es el relativo a la necesidad de variar radicalmente el esquema de modelos automáticos de ajuste tarifario.

Al respecto han sido tres los aspectos fundamentales que sustentan la posición de la Defensoría de los Habitantes:

- El primero de ellos es que el modelo vigente no contempla ningún efecto para aquellas empresas que brinden un servicio cumpliendo o incumpliendo las normas de calidad que merecen los usuarios. La Defensoría ha propuesto que el modelo se modifique de manera tal que el margen de rentabilidad se adecue a la calidad del servicio que reciben los usuarios.
- El segundo aspecto es la inexistente medición confiable de la demanda que reciben los empresarios por el servicio ofrecido. En diversas oportunidades se han formulado solicitudes de ajuste tarifario, basándose en diferencias

abismales entre las estimaciones hechas al fijar la tarifa que estaba vigente y las presentadas por el concesionario en su petición unos cuantos meses después. En este campo se requiere de estudios muestrales y aleatorios que brinden mayor seguridad al establecerse los parámetros que guíen la fijación tarifaria.

- El tercer aspecto se refiere a los parámetros que se utilizan para establecer el costo fijo de la empresa, el reconocimiento de depreciación y de refaccionamientos a unidades, así como la estimación con base en valores de mercado de automotores nuevos que no necesariamente guardan relación directa con las unidades que efectivamente brindan el servicio a los usuarios.

Esos tres aspectos que justifican el establecimiento de un nuevo modelo han sido puestos en conocimiento de la ARESEP y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de cara a incentivar la eficiencia en la prestación del servicio, a que el esquema tarifario produzca ajustes más razonables y a que la calidad que reciba el usuario sea la adecuada.

En todo caso la aplicación de modelos de ajuste deben ser realizados a la luz de las circunstancias de cada ruta y no de aplicación sistematizada como se ha hecho hasta la fecha, porque con el criterio de la aplicación automática, se estaría perdiendo la razón de ser de la Autoridad Reguladora y de los procesos de audiencia pública previstos en su ley, lo cual haría nugatorio el derecho de oposición que asiste a todos los habitantes.

b. Solicitudes de ajuste en tarifas de agua

En lo relativo a las solicitudes que hacen las municipalidades para que la ARESEP ajuste sus tarifas por servicio de acueductos y de alcantarillado, considera la Defensoría que la Autoridad Reguladora no procede de forma adecuada cuando da por admitidas solicitudes de aumento tarifario y convoca a audiencia, cuando en el expediente de la solicitud no se cuenta oportunamente con toda la información requerida para un adecuado análisis de la petición, ya que de esa manera, quienes tengan interés legítimo de presentar oposición, se les hace imposible hacerlo con base en estudios técnicos tal y como lo establece el artículo 36 de la ley de la ARESEP.

Por lo anterior la Defensoría es del criterio que en estos casos no han sido respetados los derechos de los usuarios, por tanto la solicitud no debe ser admitida y debe convocarse a audiencia hasta que se cuente oportunamente con toda la información requerida.

Por otro lado se le ha recomendado a la ARESEP que elabore un manual de presentación de solicitudes de estas tarifas, tal y como lo establece el artículo 47 del reglamento a su ley, que incluya esquemas de cuadros guía para garantizar al usuario el acceso a la información necesaria en forma clara y precisa, remitiendo cualquier información adicional que desee presentar el petente y definiendo

parámetros en relación a la antigüedad de los datos, estados financieros y otros documentos adicionales a presentar.

c. El cargo por el servicio 9-1-1

La Defensoría de los Habitantes ha manifestado ante la Autoridad Reguladora que no se ha dado un fiel cumplimiento, por parte del Instituto Costarricense de Electricidad, de las disposiciones de la ley de Creación del Sistema 911, en cuanto a garantizar y respetar la condición de órgano de máxima desconcentración del Sistema de Emergencias.

En ese sentido, la ley de Creación del Sistema 911 establece que el Instituto Costarricense de Electricidad debe tener una contabilidad separada para ese servicio, al respecto se ha manifestado reiteradamente la necesidad de que se exija una separación absoluta de cuentas, de manera tal que en los estudios tarifarios se pueda determinar a ciencia cierta, cuáles son los gastos, costos e ingresos que efectivamente corresponden al servicio que todos los abonados telefónicos deben pagar.

Es criterio de la Defensoría que la tarifa debe ser un claro e inmediato reflejo de los costos, de manera que se garantice absolutamente el cumplimiento y respeto del carácter de ente de máxima desconcentración y personalidad jurídica instrumental que ostenta el Sistema 911.

d. Las tarifas eléctricas

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ha aprobado un ajuste tarifario en la electricidad que produce, transmite y distribuye el Instituto Costarricense de Electricidad bajo un nuevo esquema en el cual se elimina el subsidio que tradicionalmente el sector productivo había asumido en favor del sector residencial. La Defensoría compartió ese objetivo presentado mediante un “rebalanceo” en la solicitud de aumento. Sin embargo, manifestó su preocupación por cuanto con el esquema propuesto se está pasando al otro extremo, sea la eliminación de principios fundamentales de solidaridad y de gradualidad en los ajustes, principios que la Defensoría considera vitales de conservar y promover, a efectos de mantener la armonía y solidaridad social, sin que esas distorsiones se conviertan en un traslado injusto de recursos entre los habitantes. Para ello de promoverse un sistema transparente en el que se evidencie quien recibe y quien paga el subsidio.

El sistema le otorgaba el subsidio que pagaba el sector industrial a todos los usuarios del residencial por los primeros kilovatios que demandaran, independientemente de los usos que le brinden a esa energía. Así si un usuario consume 800 kwh al mes, el consumo que haga la primera quincena tiene un fuerte subsidio. Esa estructura es totalmente injusta desde el punto de vista social. En

criterio de la Defensoría la solidaridad se manifiesta cuando los altos consumos subsidian a los bajos.

Por lo anterior, la Defensoría propuso a la Autoridad Reguladora variar radicalmente el sistema actual, de manera que las bajas tarifas de colones por kw/h se concentren en los niveles bajos de consumo, eliminando el sistema de acumulación para establecer tarifas

Con la propuesta que hizo la Defensoría, el incremento resultante para una familia de bajo consumo de energía (que son la mayoría familias de pocos recursos) en lugar de un 12% que propuso el Instituto Costarricense de Electricidad hubiese sido de un 5.5%; para una familia de ingreso medio, el resultado sería un aumento del 16.5%, contra un incremento del 26.2% que se propuso, y para una residencia de alto consumo el efecto sería inverso, el incremento con la propuesta de la Defensoría hubiese sido de un 28.5% contra el aumento insignificante del 2.2% que propuso el Instituto Costarricense de Electricidad.

Por otro lado, con el mismo objetivo de que exista absoluta claridad en los fundamentos de las tarifas que se establezcan, se señaló que el Instituto Costarricense de Electricidad no reportó justificaciones del comportamiento de sus gastos operativos en 1998, ni explicaciones sobre la forma en que tal tendencia se corregiría en 1999 y años posteriores, lo cual resulta preocupante en aras de lograr una fijación tarifaria transparente.

Además, se ha pretendido que se reconozca el pago del impuesto sobre la renta como gasto cargable a las tarifas de los servicios públicos; sin embargo la Ley de Sujeción de las Instituciones Estatales al Pago del Impuesto sobre la Renta, establece claramente que su aplicación, en ningún caso, podrá repercutir en los montos de las tasas y tarifas.

Asimismo, la Defensoría ha manifestado que es inaceptable que una empresa de servicio público restrinja la inversión necesaria para la prestación del servicio, al igual que un ente regulador autorice la inclusión del pago del impuesto sobre la renta reportado como un costo tarifario, de manera que los aumentos deben otorgarse cuando las finanzas del servicio público sean deficitarias y tal situación ponga en peligro la prestación de éste. No obstante, de ninguna manera puede considerarse que las tarifas deben ajustarse argumentando que el superávit de la institución apenas puede cubrir el impuesto sobre la renta, como lo señaló el Instituto Costarricense de Electricidad en su solicitud. Si una institución no tiene utilidades simplemente no tributa y en el próximo periodo fiscal deberá emprender acciones para mejorar su ejercicio a efectos seguir operando y si logra excedentes pagará el impuesto correspondiente. En el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, la preocupación no debe ser si se genera un superávit suficiente para pagar el impuesto, sino medir si el desempeño de la institución logra cubrir las necesidades que el servicio demanda.

Por otra parte, la Ley N° 7723 autoriza a diferentes instituciones autónomas a donar parte de los recursos de sus carteras de inversiones hasta por un monto

determinado al Gobierno Central, sin embargo, la misma ley establece que la Institución no está obligada a efectuar ese traspaso y que si éste se efectúa es porque de ninguna manera se vería afectado su desempeño ni el de sus proyectos.

En principio el Instituto Costarricense de Electricidad, incluyó dentro de sus gastos de operación $\text{¢}2,000$ millones donados al Gobierno Central. Al respecto la Defensoría de los Habitantes se opuso a que ese traspaso fuera sufragado por los usuarios del servicio eléctrico y considerado como un gasto tarifario por cuanto ello sería contrario a lo dispuesto por el artículo 32. b de la Ley de la Autoridad Reguladora, por ser ajena a la prestación del servicio.

Además en esta última fijación se solicitó reconocer el sobreprecio que el Instituto Costarricense de Electricidad, asumió por una importación que hizo en 1996, cuando se pagó por concepto de importaciones un 33,72% sobre su costo marginal de corto plazo, lo cual arrojó un total de $\text{¢}1.129.183.902$ de exceso. Durante la vigencia de la Ley de Factor Térmico, la ARESEP recomendó al Instituto Costarricense de Electricidad hacer un ajuste contable, decretando ese monto como superávit de capital.

La Defensoría le solicitó a la ARESEP que dentro de las utilidades del ICELEC se contemple ese monto, por lo que las pérdidas por factor térmico reportadas para 1998, deben disminuirse en la misma suma, requiriéndose un menor incremento tarifario.

La Defensoría recordó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, que durante la última fijación del factor térmico existió imprecisión en las proyecciones del Instituto Costarricense de Electricidad en cuanto a las necesidades de generación térmica que el Sistema Eléctrico Nacional tendría en el corto plazo y cómo ello podía afectar negativamente los derechos e intereses de los usuarios; pues de un semestre a otro las proyecciones de gastos hechas por el mismo Instituto Costarricense de Electricidad variaron en más de un 100 % y con ello la tarifa final a los usuarios. La polémica generada culminó con la derogatoria del factor térmico.

No obstante, los problemas que ocasionaban las proyecciones de los componentes del factor térmico han sido trasladados a las tarifas ordinarias, y ahora representan el rubro de mayor peso en la determinación del precio de venta de la energía eléctrica. Efectivamente, de acuerdo con los informes financieros del Instituto Costarricense de Electricidad, la caída de su rentabilidad se debe en un alto porcentaje al incremento en los gastos por las compras proyectadas de combustibles y lubricantes y la compra de energía a los generadores privados. Al igual que en la última fijación del factor térmico, algunas proyecciones presentaron dudas y cuestionamientos por cuanto sus magnitudes son suma e injustificadamente elevadas.

De las comparaciones presentadas, se observa que el gasto en combustibles que se estimó para octubre de 1998 es 1,129% mayor que el estimado un año antes. Que ese mismo gasto para 1999, se estimó en octubre, un 76.5% más que

lo que estimó el Instituto Costarricense de Electricidad en mayo de ese mismo año. Además las estimaciones por gastos en generación privada en octubre de 1998 por el ICE para ese mismo año, son un 37.5% mayores a las estimadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos tres meses antes sea julio de 1998.

Preocupan a la Defensoría esas inconsistencias por cuanto revelan inseguridad en las proyecciones que provocan un desmesurado crecimiento de los gastos por generación térmica y compras a generadores privados, lo cual también incide en la transparencia que este órgano Defensor ha invocado insistentemente en las oposiciones tarifarias.

En cuanto al precio al que el ICE vende energía a empresas distribuidoras, para la Defensoría es claro que históricamente, a excepción de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, las empresas distribuidoras han disfrutado de tarifas de transferencia subsidiadas, lo cual ha creado distorsiones en los precios a los usuarios y señales equivocadas sobre el verdadero costo del servicio en las diferentes zonas geográficas del país. En ese sentido, la Defensoría demanda que deben redoblar esfuerzos para corregir las diferencias injustificadas en los pliegos tarifarios.

Sin embargo, no se puede dejar de lado el hecho de que detrás de cada precio de transferencia se encuentran muchos usuarios que no están en capacidad de afrontar aumentos drásticos en los servicios públicos que generen alteraciones en sus ajustados presupuestos. Por este motivo, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Autoridad Reguladora, evaluar la posibilidad de establecer un precio de transferencia para las empresas distribuidoras (excepto el Instituto Costarricense de Electricidad y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz) que mantenga un subsidio -menor al existente- y que el plazo en que se efectúe el ajuste se expandiera, ello con fundamento en el principio de solidaridad que debe regir en las fijaciones.

Por último la Defensoría de los Habitantes apoya la idea de cobrar el uso de la energía mediante un sistema en el que se incentive el consumo en horas "valle" y se desincentive en las "pico", así como que se cobren correctamente los costos superiores en que se incurre en el verano. No obstante se solicitó a la Autoridad Reguladora tomar las medidas para que, efectivamente, el cobro en "invierno" y durante las horas "valle" sea considerablemente menor al actual. En otras palabras, la Defensoría espera que la transición hacia un sistema horario-estacional no sea simplemente una forma de trasladar mayores costos al usuario y que, por el contrario, se incentive adecuadamente a quienes estén dispuestos a colaborar con el ahorro energético .

e. Una suspensión inadecuada

La última petición de ajuste tarifario para la electricidad que aporta el Instituto Costarricense de Electricidad al país y la que distribuye la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, debió ser resuelta por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos a finales del mes de febrero de 1999. Sin embargo, el día en que

vencía el término el Regulador General tomó la decisión, a solicitud de ambas entidades, de suspender el plazo para resolver las peticiones de aumento y rebalanceo tarifario hasta por tres meses.

Para la Defensoría esa decisión constituye un precedente inaceptable que debió ser corregido inmediatamente, lo cual se lograría rechazando de plano las peticiones y obligando al Instituto Costarricense de Electricidad y a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz a iniciar un nuevo proceso de audiencia, mediante el cual se discutan públicamente los argumentos que hacían necesario que el aumento solicitado en esa oportunidad se pospusiera.

El Regulador justificó su decisión en lo dispuesto en el artículo 259 de la Ley General de la Administración Pública. La Defensoría de los Habitantes no compartió los argumentos, por lo que se procedió a elevar una consulta ante la Procuraduría General de la República, para determinar si al Regulador General le asiste la facultad de suspender el plazo que establece el artículo 37 de la Ley de la Autoridad Reguladora y de tener esa potestad en qué casos puede suspender el plazo.

La Procuraduría fue contundente al determinar que la decisión final del procedimiento de fijación de tarifas debe ser adoptada en el plazo de treinta días establecido legalmente, que no puede ser prorrogado por decisión administrativa. Además, indicó que ese incumplimiento es fuente de invalidez relativa y de ineficacia del acto administrativo, así como de responsabilidad administrativa.

Además la Procuraduría hace referencia a la suspensión del plazo por fuerza mayor indicando que ciertos hechos pueden ser citados como típicos de fuerza mayor, por ejemplo, los fenómenos atmosféricos y naturales como terremotos, tempestades, inundaciones, crecidas, lluvias, rayos e incendios. Sin embargo la suspensión fue solicitada, no por el acaecimiento de un evento inevitable o imprevisible, sino por el impacto económico que las tarifas causarían en determinadas empresas, circunstancia que obviamente no puede configurar una fuerza mayor.

La Defensoría de los Habitantes ha reiterado su disconformidad con la suspensión y aunque conoce el hecho de que la Procuraduría emite su criterio en calidad de órgano consultivo, la ilegalidad de la suspensión es evidente y manifiesta. Mal hace la Autoridad Reguladora en mantener una posición a todas luces jurídicamente insostenible.

Para la Defensoría la suspensión debió dejarse sin efecto y las peticiones debieron ser rechazadas de plano, dada las manifestaciones que emitieran tanto el Instituto Costarricense de Electricidad como la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, en el sentido que se que requieren modificaciones substanciales a sus propuestas originales.

En ese sentido, dados los elementos que anunciaran ambas empresas, la revisión de sus tarifas debió hacerse mediante un nuevo procedimiento, todo de

acuerdo con lo dispuesto por los artículos 30 y concordantes de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

f. Reconocimiento del impuesto sobre la renta a empresas privadas que brindan servicio público

La Autoridad Reguladora ha dispuesto reconocer como componente tarifario la erogación que hagan las empresas expendedoras de combustible por concepto de impuesto sobre la renta, a pesar de que en los modelos de ajuste de su margen de comercialización no se contempla ese renglón.

Sobre el particular llama la atención la Defensoría, por cuanto en otros servicios, las resoluciones se han fundamentado en apego inflexible a la aplicación de los modelos previamente establecidos.

La Defensoría apeló esa determinación de la Autoridad Reguladora, fundamentándose en varias razones adicionales, las cuales se exponen a continuación: a la luz del Derecho Constitucional y Tributario, reconocer el impuesto sobre la renta como cargo tarifario violenta el principio de reserva de ley en materia tributaria, por cuanto dicha política resulta en criterio de la Defensoría, en una exención del pago del impuesto por parte de su titular al permitirle trasladar esa carga tributaria al usuario.

Al respecto es claro que la jurisprudencia constitucional confirma que solamente el legislador puede crear, eliminar, trasladar o de cualquier manera modificar las condiciones o naturaleza de los tributos. Por lo tanto, cualquier acto que emanado de un ente distinto del Poder Legislativo pretenda establecer, eliminar o de alguna manera modificar la condición de sujeto pasivo, es un acto antijurídico y violatorio del principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria.

Además, como es sabido, el impuesto sobre la renta es un impuesto directo, cuyo titular o sujeto pasivo en el caso del expendio de combustibles es el empresario dedicado a esta actividad. Al cambiar el sujeto del impuesto y trasladar éste por vía de tarifas al usuario, se modifica la naturaleza del tributo, que deja de ser directo para convertirse, por decisión exclusiva de la Autoridad Reguladora en un impuesto indirecto.

Por otro lado, reconocer el impuesto sobre la renta de los expendedores de combustibles en las tarifas, desnaturaliza el tributo. En relación con el impuesto sobre la renta, el hecho generador es la obtención de utilidades de las empresas y las personas físicas que desarrollan actividades de lucro.

Para el cálculo de las utilidades gravables deben deducirse de la renta bruta los "costos y gastos útiles, necesarios y pertinentes para producir la utilidad o beneficio, y las otras erogaciones expresamente autorizadas por la Ley. De tal manera se obtiene la llamada utilidad neta que a su vez, de acuerdo con el artículo 14 del mismo cuerpo normativo, es la utilidad imponible, a la cual se le aplican las

tarifas del impuesto sobre la renta que para el caso de personas jurídicas es de un 30%.

Por ello resulta evidente que desde el punto de vista tributario, el porcentaje sobre las utilidades que los expendedores de combustibles deben pagar al fisco por concepto del impuesto sobre la renta, no puede considerarse un costo más de la actividad, pues más bien, son los gastos y costos de ésta los que permiten calcular el impuesto que deben pagar los expendedores de combustibles.

Por otro lado, aunque se reconoce que otros impuestos pueden llegar a considerarse costos de operación, el impuesto sobre la renta no lo es por cuanto éste, por su naturaleza, debe ser calculado una vez que finalice el periodo fiscal, por cuanto no es sino hasta el cierre que se tiene certeza del monto.

Por último, esta situación podría tener gravísimas consecuencias para los derechos e intereses de los habitantes de la República como usuarios de otros servicios públicos ya que el autorizar el traslado del impuesto sobre la renta a la tarifa para el caso del expendio de los combustibles, tendría como consecuencia que otras empresas privadas o personas físicas prestatarias de servicios públicos solicitaran igual consideración.

Esta acción podría generar una expectativa inflacionaria al hacer incidir en los costos un impuesto que debe gravar las utilidades, con las graves consecuencias que de ello se derivan y que se han señalado.

La Autoridad Reguladora tiene como uno de sus objetivos velar por el equilibrio de los intereses de usuarios y prestatarios de los servicios públicos. Al permitirse la traslación del impuesto sobre la renta a las tarifas, violenta el artículo 46 de la Constitución Política. Al hacerlo, la Autoridad Reguladora rompe el equilibrio que está obligada a mantener entre los intereses de los usuarios y de los prestatarios de los servicios públicos.

g. Requisitos de los miembros de la Junta Directiva

Concordantes con el objetivo contribuir al fortalecimiento de una Institución fundamental para el país, la Defensoría ha considerado vital insistir en la necesidad de que se cumplan a cabalidad todas las disposiciones que se contienen en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Entre ellas, el cumplimiento de los requisitos que se establecieron para los miembros de la Junta Directiva, lo cual se brinda garantía al habitante de que sus decisiones se apegan a principios de transparencia absoluta, fuera de la esfera política en la que se han llegado a determinar las tarifas en el pasado.

El procedimiento establecido por la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para elegir al Regulador General y a los otros miembros de la Junta Directiva, busca darle al Poder Legislativo la potestad de elección, siempre dentro de las facultades de control que le confiere la Carta Magna. Sin embargo,

con el afán de no demorar la designación, se estableció un procedimiento mediante el cual el Consejo de Gobierno propone los nombres y si la Asamblea Legislativa no se pronuncia en tiempo, quedan designados bajo el criterio de un silencio positivo. Este trámite causa un problema que no le permite a una institución que, como se dijo, debe mostrar absoluta independencia de los intereses de gobierno y de los partidos políticos. Además se debe garantizar que efectivamente se cumpla con los requisitos que deben tener los miembros designados, particularmente en lo que respecta al inciso d) del artículo 48 de la Ley que a la letra establece: “... y poseer experiencia comprobada en el área de los servicios públicos, por un período no menor de cinco años”.

Cuando la propuesta de la actual Junta Directiva se estudió en la Asamblea Legislativa, en el expediente se evidenció que tres de las personas no cumplen con los requisitos establecidos en el inciso d) del Artículo 48 de la Ley.

Por lo anterior y en aras de fortalecer a la misma Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en su cometido de regular adecuada y técnicamente los precios de los servicios públicos, para la Defensoría es fundamental subsanar a la mayor brevedad esa situación, la cual aparentemente también existió durante la anterior administración, de manera que se establezcan los mecanismos adecuados para que el Consejo de Gobierno, desde que presenta sus candidatos, se asegure que los recomendados cumplan todos y cada uno de los requisitos que previstos por el legislador. Ello resulta un signo de confianza y transparencia importante.

3. El caso del Ministerio de Economía Industria y Comercio

Con la promulgación de la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley N° 7472), publicada en La Gaceta del 19 de enero de 1995, quedaron liberados los precios de gran cantidad de bienes que conforman la canasta básica, rigiéndose el precio por la oferta y la demanda, situación que prevalece hasta la fecha.

Sin embargo la misma ley estableció, por un lado, que en ausencia de competencia, la regulación debía existir y por otro lado que en el caso de los bienes que conforman la canasta básica, el Poder Ejecutivo podría regular los precios cuando lo considerare necesario.

En el período que comprende este informe se ha planteado la discusión sobre el comportamiento de dos productos, esenciales para los habitantes, cuyos precios hoy están liberados, pero que a juicio de la Defensoría, en el proceso se ha incumplido lo dispuesto en la Ley N° 7472.

a. La leche

En este caso además de ser un producto de la canasta básica, las condiciones en que se industrializa y se comercializa en su presentación de 2%

grasa, no son competitivas, por lo que su regulación se había justificado en todo momento. Sin embargo en enero de 1999, el Ministerio de Economía resolvió liberalizarlo, argumentando que paralelamente se daría un proceso de desgravación arancelaria, que permitiría la competencia.

El artículo 5° de la Ley N° 7472 establece que para regular los precios, debe tenerse previamente el parecer de la Comisión para la Promoción de la Competencia, por lo que la Defensoría ha interpretado que para dejar de hacerlo, también debe existir un criterio de la misma Comisión, considerando que las condiciones que justificaban la regulación ya no existan y así se debe indicar desde el momento en que se decreta la regulación.

En el caso particular de la liberalización del precio de la leche, inicialmente mediante oficio de 12 de enero de 1999, las autoridades del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, manifestaron a la Defensoría, en relación con el seguimiento de los precios de los bienes de la canasta básica, que en el caso de la leche, la regulación se había mantenido, pues no habían variado los criterios por los cuales estaba establecida, dado que se mantenían las condiciones que justificaban la regulación. Pese a lo anterior el 19 de enero, solamente siete días después de la afirmación de que no había cambios en el mercado de carácter oligopsónico, se hizo el anuncio de liberalización.

Debido a las contradicciones señaladas y al incumplimiento de la disposición legal, ante consulta hecha por la Defensoría a la Comisión para la Promoción de la Competencia, ésta responde (28 de enero de 1999) señalando que el Ministerio no les había remitido ninguna solicitud de opinión a la Comisión, para liberar el precio de la leche y por ende la Comisión no había tomado ningún acuerdo en ese sentido.

Sin embargo en fecha posterior la Comisión de Promoción de Competencia indicó que avalaba la política de reducción arancelaria y que había recomendado a la Administración considerar la incorporación de otras modalidades que propicien mayores niveles de competencia y favorezcan el aumento de la eficiencia del sector".

Sin embargo no se aportó ningún fundamento ni estudio técnico que indicara que ya no la estructura de mercado altamente concentrada que siempre habían justificado la regulación de los precios.

Para la Defensoría la liberalización de precios decretada desde enero no tiene mayor impacto como promotora de la competencia, pues la desarancelización, que sí es de impacto tanto para el mercado productivo como para el consumidor, se llevará a ejecución en un período gradual de dos años y medio, a partir de julio de este año.

Lo anterior, por cuanto con la medida del Gobierno y de acuerdo con las condiciones de mercado, una empresa podrá influenciar fuertemente el precio de la leche y al mantenerse el alto arancel se impide el acceso de los consumidores a

productos del mercado externo, pues se mantienen costos de importación por encima de los niveles que permitirían la competencia.

Para la Defensoría los beneficios del libre mercado deben traducirse en mayores excedentes para los consumidores, al contar, en su libre escogencia, de mayor surtido de productos, marcas y calidades; pero ante todo, del beneficio de los precios relativamente más bajos que debe traer implícita la mayor oferta producto de la competencia.

Por todo lo anterior, no resulta comprensible cómo el Ministerio y la Comisión para la Promoción de la Competencia reconocen que la estructura de mercado tipo oligopólico en la que prevalecen condiciones que dan lugar a comportamientos anticompetitivos no ha variado y al mismo tiempo se decide liberalizar el precio.

La Defensoría considera que en este caso se irrespetó lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 7472. Para salvaguardar la transparencia que debe existir en las medidas de política comercial que sigue el Gobierno de la República, es indispensable el respeto absoluto de lo dispuesto por la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor en todos sus extremos.

b. Las medicinas

Los medicamentos también son prioritarios para el bienestar de los habitantes. En nuestro país, si bien es cierto, que la Caja Costarricense de Seguro Social, cubre el setenta y cinco por ciento del total de medicamentos, también es cierto que muchos de ellos no son suministrados por la institución, razón por la cual el asegurado, aunque sea de escasos recursos, debe acudir al comercio para comprarlos.

La Administración ha retomado el tema de los medicamentos y ha manifestado su interés en promover una baja en los precios de estos productos básicos para la salud del costarricense, sin que ello implique el regreso a esquemas regulatorios.

Para ello -mediante Decreto Ejecutivo N° 27245-MEIC- a partir del 1° de setiembre de 1998, se eliminó los aranceles, ampliando simultáneamente la lista de los medicamentos de venta libre para que puedan ser vendidos en pulperías y supermercados. También promulgó un Decreto mediante el cual se establece la obligación del farmacéutico de recomendar al consumidor un sustituto genérico del medicamento recetado, salvo indicación expresa en contrario del médico.

Una preocupación de la Defensoría de los Habitantes, además de que estos bienes estén al alcance de todos los habitantes en las mejores condiciones de calidad y precio, han inducido a falsas expectativas en el consumidor, ya que con las reformas hasta ahora propuestas no se garantiza una baja significativa en los precios de las medicinas.

De los estudios realizados por la Defensoría, que contemplan casos concretos con base en información suministrada por los mismos importadores, se concluye que los factores determinantes de los altos precios de los medicamentos en Costa Rica, son aplicados por los comercializadores internacionales antes de la internalización de los productos. Por ello es difícil que cualquier medida, que no sea la promoción de la competencia entre suplidores y entre importadores, así como la eliminación de ciertas prácticas promocionales de mercado, se vaya a reflejar en una disminución de precios.

Dada esa situación, la Defensoría de los Habitantes ha sido insistente ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, para que se hagan frecuentes monitoreos de precios que sirvan para medir el comportamiento de los mismos y con ello tener conocimiento de los efectos de las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo.

En ese sentido es importante destacar que de la comparación de las últimas dos encuestas de enero y marzo de este año, únicas suplidas por el citado Ministerio, se desprende que de 353 datos comparables - sea misma farmacia, mismo medicamento y misma presentación - en 145 casos (41.08%) el precio permaneció igual, en 124 casos (35.12%) el precio subió y sólo en 84 casos (23.8%) el precio bajó. También se puede afirmar que los precios que subieron los hicieron en un 6,98% promedio ponderado, en tanto que los que bajaron lo hicieron en un 4,51%.

Como se desprende de la información analizada a la fecha, las medidas adoptadas han inducido a falsas expectativas y no han sido exitosas y exigen una acción decidida por parte de las autoridades competentes las que hasta ahora han adoptado la cómoda actitud de endosar responsabilidades.

4. El caso de las tarifas municipales

En julio de 1998 entró en vigencia el nuevo Código Municipal cuyo espíritu busca fortalecer la autonomía de los Gobiernos Locales otorgándoles mayores y nuevas facultadas. Una de las más significativas es la competencia otorgada a las Municipalidades para fijar las tarifas de algunos servicios que prestan como la recolección de desechos sólidos y la limpieza de vías. Antes de la promulgación del nuevo Código, esta atribución le correspondía a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la cual velaba por el respeto del servicio al costo, la racionalidad de los gastos, la cobertura y la calidad del servicio. No obstante, a partir del citado Código, tal tipo de control externo fue eliminado y la responsabilidad por la fijación de las tarifas y la calidad y cobertura de los servicios recae únicamente en las municipalidades.

A raíz de ese cambio legislativo, habitantes de varios cantones han presentado quejas ante la Defensoría por dos motivos: los altos aumentos aprobados por las Municipalidades y la falta de información a los habitantes sobre las gestiones de los Gobiernos Locales para aumentar sus tarifas.

La Defensoría de los Habitantes analizó las disposiciones contenidas en el Código Municipal y arribó a las siguientes conclusiones: por un lado no existe en el Código ninguna disposición relativa a la racionalidad, proporcionalidad o pertinencia de los gastos como sí la hay en la Ley de la Autoridad Reguladora.

Tampoco establece el Código mecanismos obligatorios de participación de los vecinos del cantón -como las audiencias públicas a las que convoca la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos-, aunque el artículo 5 del Código establece que: *"las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo de las decisiones del gobierno local."* No se prevén mecanismos de control de calidad de los servicios y las competencias para la fijación de las tarifas del servicio de tratamiento de los desechos no corresponde a las Municipalidades sino a la Autoridad Reguladora.

Ante esta situación, la Defensoría de los Habitantes investigó las fijaciones tarifarias para los servicios de recolección de desechos sólidos y aseo de vías realizadas por las Municipalidades de todo el país con el fin de conocer los procedimientos seguidos por éstas y sobre todo qué grado de participación tuvieron los habitantes. Para ello se envió a los 81 municipios una solicitud de información en relación con las tarifas aprobadas después de la promulgación del nuevo Código, los montos y fecha de vigencia de las tarifas que fueron modificadas, los estudios realizados para justificar el ajuste, si se fomentó o no la participación de los habitantes y si el Gobierno Local experimentó limitaciones a la hora de desarrollar el proceso tarifario.

La Defensoría de los Habitantes recibió la respuesta de 45 Municipalidades, de las cuales 26 han aprobado nuevas tarifas a partir de la entrada en vigencia del Código Municipal. Los resultados obtenidos, que a nuestro juicio son representativos, los cuales se resumen a continuación:

- Algunas tarifas no se modificaban desde 1992, no obstante la antigüedad promedio rondaba los 4 años, o sea que no se modificaban en promedio desde 1995. La tarifa más antigua del servicio de recolección de basura es la de la Municipalidad de San Isidro de Heredia que estuvo vigente desde octubre de 1992 hasta octubre de 1998. En ese caso se decretó un incremento del 260% en la tarifa, cuando la inflación acumulada fue de un 128%, o sea 132 puntos porcentuales menos.
- Otra información importante a destacar es la correspondiente a las tarifas que recientemente se han modificado después de la vigencia del nuevo Código. En este aspecto la Municipalidad de Mora aumentó su tarifa por recolección de basura en un 58% de abril de 1998 a marzo de 1999, cuando en ese período la inflación acumulada fue de solamente el 9.8%. Por su lado la Municipalidad de Goicoechea incrementó en un 56% su tarifa de limpieza de enero de 1997 a julio de 1998, cuando el índice general de precios en ese período se incrementó en un 20.2%

- Los aumentos oscilan entre el 4% y 211% en aseo de vías y entre el 24% y 1842% en recolección de desechos sólidos
- El aumento promedio se ubica en un 97% en aseo de vías y el 215% en recolección de desechos sólidos

Es importante destacar que de abril de 1992 a abril de 1999 la inflación acumulada es de 148,7%, mientras que de abril de 1995 a abril de 1999 la acumulación es de 66,4%.

Si los aumentos promedio son de 97% en aseo de vías y 215% en recolección de desechos y asumimos que la tarifa promedio modificada regía desde abril de 1995, tenemos que la diferencia entre los aumentos y la inflación acumulada a 1999 es de 149 puntos porcentuales más en el caso de recolección y de 30 puntos más en aseo de vías.

Estas cifras revelan el alto aumento que en promedio los Gobiernos Locales han autorizado. Si bien es cierto el Índice de Precios al Consumidor no refleja al 100% el aumento de los costos de los insumos de estos servicios, aumentos de tan elevada magnitud deberían corresponder a grandes inversiones (por ejemplo rellenos sanitarios técnicamente diseñados y operados) que no necesariamente han sido realizadas por los gobiernos locales. En este sentido, la Defensoría considera que el vacío de controles y de información objetiva, lesiona los derechos económicos de los usuarios, porque en general están cobrando tarifas mucho más elevadas de lo que ha evolucionado el costo de vida.

Por otra parte la participación de los habitantes en el proceso tarifario ha sido mínima, lo datos que se consignan a continuación son reveladores:

Un 64% de los municipios consultados por la Defensoría (16) indicó que no hubo ningún tipo de participación por parte de los usuarios. El 20% de las corporaciones (5) manifestaron que el proyecto de tarifas se publicó en La Gaceta y se otorgó un plazo de 10 días para presentar objeciones. Por otra parte solamente el 8% (2) de las municipalidades consideró que la participación fue muy reducida porque sólo se trató de los asistentes a la sesión del Consejo en la que se aprobaron las tarifas. Finalmente un 8% de las municipalidades (2) realizaron gestiones concretas para que los usuarios pudiesen conocer y opinar sobre las propuestas de aumentos tarifarios, a saber:

- La Municipalidad de San Isidro de Heredia: Realizó reuniones en distintos lugares del cantón para explicar a los usuarios a los motivos de los aumentos.
- la Municipalidad de Puriscal: Repartió volantes en todos los distritos del cantón y otorgó un plazo de 30 días para interponer oposiciones.
- En ningún caso se presentaron oposiciones.

- Un 64% de los gobiernos locales manifestó no haber tenido ningún entrabamiento a la hora de realizar sus propios procesos tarifario. Sin embargo, el resto de las municipalidades manifestó haber tenido las siguientes limitaciones:
- El Gobierno Local carece de personal capacitado para este tipo de labor (16%).
- Las pasadas administraciones no aumentaron tarifas por razones políticas de ahí el fuerte rezago (12%)
- Debe contarse con un mecanismo de actualización por concepto de inflación (4%)
- La participación de los habitantes fue insuficiente (4%).

Aparte de los elevados aumentos, la Defensoría de los Habitantes detectó que un 37,5% de las Municipalidades incluyó en sus tarifas de recolección de desechos sólidos los costos del tratamiento de los mismos a pesar de que de acuerdo con el artículo 64 del Código Municipal. ésa es una tarifa independiente cuya fijación corresponde a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos. La Defensoría remitió los casos al órgano regulador con el fin de que investigue esas situaciones y aplique las medidas pertinentes.

Actualmente se encuentra en avanzado trámite un proyecto de reforma de la Constitución Política que pretende facultar a los gobiernos locales para que puedan aprobar sus propios impuestos, el cual, además establece que se promulgará una ley marco para establecer las pautas que regirán esa competencia municipal. Sin entrar al fondo de la reforma propuesta, la Defensoría considera que ésta es una gran oportunidad para analizar los parámetros, condiciones, y sobre todo los mecanismos de participación ciudadana real y efectiva que la ley debe contemplar para que las municipalidades tomen decisiones acordes con la técnica, el ordenamiento jurídico y satisfactorias de las necesidades de las comunidades a las que representan y las que deben un accionar de alta eficiencia.

Para la Defensoría de los Habitantes es necesario que las decisiones municipales en materia tarifaria -y eventualmente tributaria- no solamente sean un reflejo de la descentralización que inspira al nuevo Código, sino de una verdadera democracia municipal en la cual se respeten los principios del servicio al costo, la racionalidad y proporcionalidad de los gastos, la justicia distributiva, la solidaridad y la participación efectiva, crítica e informada de los habitantes del cantón. Por ello la Defensoría, pone en conocimiento de la Asamblea Legislativa los resultados de la investigación realizada en relación con los procedimientos seguidos por las municipalidades en la fijación de las tarifas de recolección de desechos y limpieza de vías.

Por lo tanto, el legislador, en atención de los derechos e intereses de los habitantes de todo el país, debe analizar la conveniencia y necesidad de establecer -

ya sea la ley que desarrolle la nueva norma constitucional si es finalmente aprobada o mediante una reforma al actual Código Municipal-, las condiciones en que tales decisiones deben ser tomadas por los gobiernos locales, a efectos de garantizar la transparencia debida.

A partir de la experiencia acumulada en la participación en los procedimientos de fijación de tarifas y precios públicos, la Defensoría de los Habitantes considera recomendable que esa normativa establezca como condiciones mínimas para las municipalidades los siguientes aspectos:

- Demostrar y justificar los gastos y costos en que incurre la municipalidad en la prestación de los servicios.
- Realizar una audiencia pública para discutir la propuesta de aumento o fijación de precios, tarifas o impuestos.
- Publicar la propuesta y la convocatoria a audiencia pública no sólo en el Diario La Gaceta sino en los diferentes medios de comunicación locales (diarios, estaciones de radio, iglesias, centros de reunión, asociaciones y otros grupos civiles organizados, entre otros), de manera que la información verdaderamente llegue a los usuarios.
- Poner a disposición de los habitantes la propuesta completa, sus justificaciones, estudios de apoyo y cualquier otra información que permita una completa evaluación de las tarifas, precios o impuestos cuya aprobación es pretendida por el gobierno local.
- Establecer un plazo razonable para que los usuarios manifiesten su criterio de forma razonada en relación con la propuesta y celebrar una audiencia pública debidamente comunicada para tal efecto.
- Acompañar la propuesta de una evaluación de la calidad del servicio prestado y de las mejoras que el servicio tendrá a partir de ésta.
- Asimismo, la Defensoría considera se debe establecer expresamente qué gastos, erogaciones, contribuciones y otros egresos municipales no deben ser cargados a los precios y tarifas y prohibir claramente el traslado de la morosidad a éstos.
- Además podría establecerse una obligación a las Municipalidades de poner en conocimiento de la Defensoría en forma completa y oportuna las propuestas de modificaciones tarifarias, de precios o tributarias, así como la información necesaria para que ésta pueda ejercer sus labores de defensa de los derechos de los habitantes.

La autonomía municipal no significa que el gobierno local pueda decidir los asuntos de su jurisdicción de forma arbitraria, contraria a los dictados de la técnica o la legalidad, ignorando los derechos e intereses de los habitantes. El verdadero

ejercicio de la autonomía está respaldado por la legalidad, el apego a la técnica y sobre todo la participación activa y efectiva de los habitantes del municipio, lo contrario sería crear autocracias locales dentro de una democracia nacional con los perjuicios económicos y sociales que ello podría conllevar en el régimen político. Por ello, la Defensoría de los Habitantes reitera su apoyo y respeto a la autonomía municipal en el entendido que ésta siempre debe ejercerse para el mayor beneficio de las personas que viven en cada cantón del país.

5. El caso de los impuestos a los combustibles

Por la carga tributaria que afecta el precio de los combustibles la Defensoría considera necesario hacer un análisis de su incidencia y de la utilización que de esos recursos hace el Estado.

a. La acción de inconstitucionalidad

Desde el pasado 10 de julio de 1998 la Defensoría de los Habitantes, presentó ante la Sala Constitucional una acción de inconstitucionalidad contra la aplicación del impuesto selectivo de consumo a los hidrocarburos, aduciendo, entre otras, las siguientes razones:

- Que la razón de ser del impuesto es proporcionar al Poder Ejecutivo un instrumento ágil para gravar con él productos suntuarios, cuya importación y consumo producirán presiones inadecuadas en la balanza de pagos. Dentro de esa línea conceptual resulta contradictorio gravar con el tributo los combustibles derivados del petróleo, ya que es improcedente considerarlos bienes suntuarios, porque sirven para movilizar el transporte general de mercaderías, la industria y el transporte público o privado de personas y además su encarecimiento interno, en nada mejora la situación de la balanza de pagos del país, dada la imposibilidad de sustitución que tienen sus demandantes (los combustibles presentan una elevada inelasticidad en la demanda).
- La acción también se presentó argumentando que en el artículo tercero del Decreto N° 24316-H de 30 de mayo de 1995, por primera vez se estableció a los hidrocarburos como afectos del impuesto selectivo de consumo, estableciéndose que de lo recaudado, se destinarán dos terceras partes de ¢8,000,000,000.00 a programas de reparación y mantenimiento de caminos y a contrapartidas de proyectos con financiamiento externo y la tercera parte restante se utilizará en programas de reforestación de pequeños productores.
- Que en los considerandos del Decreto se evidencian las malas condiciones en que se encuentra la red nacional de carreteras, lo que obliga al Estado a efectuar importantes erogaciones en arreglos parciales de caminos y carreteras, mientras los usuarios deben incurrir en constantes y costosas reparaciones a sus vehículos, como resultado de los desperfectos producidos por el deficiente estado de las mismas.

- Que con la aprobación de la Ley N° 7798 de 29 de mayo de 1998, que creó el Consejo Nacional de Vialidad, se creó el Fondo para la atención de la red vial nacional que se constituiría, entre otros, por una contribución especial del 15% sobre la distribución nacional e internacional de combustibles y energéticos derivados del petróleo, para financiar programas análogos a los que se habían invocado cuando se decretó la aplicación del selectivo a los hidrocarburos.
- La voluntad del legislador por transferir los recursos adicionales efectivamente a la reparación de carreteras y no a engrosar las arcas del gobierno central, fue absolutamente clara, a tal punto que por un lado se autorizó la creación de fideicomisos en bancos estatales, para que los recursos se capitalizaran mientras no se ejecutaran las obras y, por otro lado, estableció sanciones específicas para los funcionarios que no hicieran la transferencia de esos dineros.
- Al quedar establecidos ambos tributos (el selectivo de consumo y la contribución especial), con la misma justificación en su nacimiento, la Defensoría presentó otra razón en su fundamento ante la Sala Constitucional, como lo es la confiscatoriedad de estos tributos, pues en los casos en que la cuota tributada y el valor que se le asigne al hecho imponible sean semejantes se está ante tributos confiscatorios, estableciéndose este porcentaje en un límite para el legislador.

Resulta de gran importancia lo anteriormente dicho ya que para el presente caso, la totalidad de los tributos con que se gravan los combustibles oscilan entre el 50% y el 54 %, del total del precio que pagan los consumidores. Lo cual hace que la sumatoria de los montos por concepto de impuesto selectivo de consumo, ventas y la contribución especial fijada en la Ley que crea el Consejo Nacional de Vialidad superen, en promedio, la base imponible.

La referida acción no ha sido resuelta por la Sala, por lo que la Defensoría respetuosa de las atribuciones constitucionales del Organo Judicial, espera la resolución para que se defina la potestad del Ejecutivo de gravar un bien que no es suntuario, con un tributo diseñado para aquellos bienes que no son básicos y que a la vez constituye una imposición confiscatoria para el consumidor.

b. Una ventaja injusta

Mientras se resuelve la acción presentada, en justicia no procede que el fisco aproveche los aumentos en el precio internacional del petróleo y de sus derivados, para incrementar de manera significativa, la carga tributaria que paga el costarricense, mediante mecanismos no usuales de recaudación ordinaria

En ese sentido la Defensoría, aún considerando que filosóficamente es una aberración considerar que los combustibles pueden ser gravados como los bienes suntuarios. propuso una disminución proporcional de la tasa impositiva

correspondiente al pago del impuesto selectivo de consumo que se aplica a los hidrocarburos, de manera que las proyecciones de recaudación que tenía el Ministerio hasta marzo de este año no se viesen perjudicadas.

Lo anterior se planteó porque dada la alta carga de impuestos que gravan los combustibles, por cada nuevo colón en que se incrementen los combustibles, prácticamente solo la mitad se destina a pagar un precio internacional mayor, el resto va a las arcas públicas.

c. Una historia que se repite... la contribución para carreteras

Como ya se indicó, con la creación de la Ley del Consejo Nacional de Vialidad, se estableció una contribución especial del 15% del costo de los combustibles, para financiar un fondo que permita atender adecuadamente la red vial del país.

Dada la experiencia con la aplicación del impuesto selectivo de consumo a los mismos productos para financiar el mismo fin, pero que no se giraba de acuerdo a las expectativas generadas, la Defensoría indagó ante RECOPE y ante el CONAVI, el comportamiento de la recaudación de la contribución y el destino de los recursos.

La información mostró que mientras RECOPE le ha girado a Dirección General de la Tributación Directa la suma de ¢13,946,965,859.00 desde julio de 1998 a abril de 1999 (10 meses), el CONAVI solamente ha recibido dos giros por parte del Ministerio de Hacienda, uno en diciembre de por ¢2,000,000,000.00 y el otro en marzo pasado por ¢100,000,000.00.

La Defensoría denunció esta situación por cuanto la voluntad del legislador fue, mediante la promulgación de la referida ley, corregir la desatención de arreglo de carreteras y caminos que se ha venido acumulando en el país, a pesar de que al justificar la imposición del selectivo de consumo a los hidrocarburos (que no son bienes suntuarios), siempre se dijo que era para ese fin y no se giraron directamente a atender esos gastos.

La expectativa con la promulgación de la Ley de Creación de CONAVI fue que efectivamente cada colón que pagaran, por la contribución especial, los consumidores de combustible, llegara directamente a la atención de las carreteras y caminos.

Además esa voluntad quedó expresa en lo dispuesto tanto en el numeral 5 del inciso a) del artículo 20, así como en el artículo 21 de la Ley N° 7798, al definir que el período fiscal de la contribución sería mensual y que CONAVI puede depositar directamente los recursos que reciba en fideicomisos, de manera que no fuese necesaria retención alguna por parte de la Tesorería del Estado, sino que los recursos fuesen administrados conforme fuesen girado por RECOPE por el propio

Consejo, una vez que mensualmente fuesen recibidos los recursos por parte del Ministerio de Hacienda.

B. EL DESMANTELAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD

La Defensoría de los Habitantes ha expuesto en reiteradas ocasiones ante la Asamblea Legislativa y ante el país, el problema que representa para la sociedad costarricense el deterioro en el sistema de salud pública. Nuevamente en esta oportunidad se ha tornado indispensable referirse al tema, dada su incidencia en los indicadores de calidad de vida de los habitantes de la República.

La seguridad social costarricense ha evolucionado desde un modelo excluyente que solamente cubría a los trabajadores -adoptado a inicios de la década de los 40- hasta un servicio universal que no solamente cubre a los cónyuges, hijos y padres de los trabajadores, sino a todo aquel que resida en el territorio nacional independientemente de su país de origen y de su condición laboral. El servicio de medicina laboral se amplía hacia la cobertura familiar en medicina, riesgos del trabajo, pensiones, programas de maternidad y muerte y en lo que corresponde a la atención pasa de la simplemente curativa a la prevención y la rehabilitación. Esta ampliación de servicios conlleva a una mayor asignación presupuestaria, pero también a un sistema de solidaridad social en el que todos los sectores aportan y devienen en económicamente obligados. Esta posición se registra en el contenido de los artículos 50, 51 y 73, de la Constitución Política.

Pese a la coincidencia de los diversos actores sociales en la necesidad de garantizar estos servicios, los mismos se han visto seriamente deteriorados en los últimos años. Se observa en la evolución de este modelo, una mayor tecnificación y profesionalismo en el personal y los mecanismos de curación utilizados en los Hospitales Nacionales, contrastando con un franco deterioro en la calidad de los servicios básicos en los niveles locales de atención. También se acredita una falta de planificación de los servicios de acuerdo con la demanda esperada, razón por la cual las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social han tenido que improvisar medidas de contención y extraordinarias para atender con prontitud la demanda del servicio, cuyo crecimiento no fue considerado a nivel presupuestario ni en la asignación interna de recursos. Esta situación, además, se refleja en un acelerado deterioro de los equipos médicos y la omisión de una política de sustitución y mantenimiento oportuno de los mismos. Lo anterior es tan sensible que el país es testigo, cada vez con mayor frecuencia, de la suspensión de servicios de cirugía por falta de respiradores por deficiencia en los equipos o bien por carencia de sábanas limpias.

Es así como se ha indicado que mientras la población de usuarios de los servicios, se caracteriza por ser una población marginal urbana, con baja escolaridad e ingresos mínimos, los servicios de salud se tornan cada vez menos generalizados. Valga aclarar que no se trata de que se niegue acceso a los servicios de salud, sino que en la medida en que la patología que compromete la salud de los pacientes es más compleja, los tiempos de espera para consulta con especialistas y para iniciar tratamiento médico, son mayores, lo que hace que disminuya la posibilidad de contar celeramente con los medicamentos adecuados para el tratamiento de dichas patologías, lo cual evidentemente reduce las posibilidades de curación del paciente.

Como se observa, el deterioro del servicio no solo lo generan los equipos médicos, sino también la falta de participación en cursos de actualización de conocimientos por parte del personal médico y de apoyo a la salud. Esta situación ha sido discutida con altas autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, quienes han coincidido con la Defensoría en la necesidad de iniciar un procedimiento de reacreditación de los profesionales, especialmente aquellos que han estado destacados durante largos períodos en zonas rurales.

Esta situación, así como el dato de consultas médicas y porcentajes de consultas en los Hospitales Nacionales para 1997, llaman la atención de la Defensoría de los Habitantes, y así lo hace notar en este informe lo siguiente: de 7.375.669 consultas atendidas, en el 31,25 % de los casos, -lo que corresponde a 2.304.896,5 de consultas-, no se obtuvo hallazgo patológico o el mismo resultó desconocido. Estos datos deben ser considerados a efecto de evaluar la eficiencia de las consultas médicas. Esta misma fuente¹, consigna cómo las tasas más altas de atención hospitalaria se registran en las siguientes patologías: infecciones agudas en las vías respiratorias superiores, enfermedades hipertensas, diabetes mellitus, enfisema y asma. Este registro evidencia el crecimiento de enfermedades crónicas.

Ante este panorama la Defensoría señala con suma preocupación, como una medida de contención como lo es la compra de servicios al sector privado, esta siendo adoptada por las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social como la única opción; incluso cuando se trata de servicios que han requerido de enormes inversiones por parte de la sociedad costarricense. Ello, con el agravante de que este tipo de decisiones se adopten sin la existencia de controles de calidad, ayunas de medidas presupuestarias paralelas tendientes a solventar los problemas intrahospitalarios y mas censurable aún, sin que exista una planificación que establezca de manera clara cuales son los servicios que pueden ser objeto de un eventual traslado al sector privado.

La Defensoría considera su deber manifestar ante esta Asamblea Legislativa, el que, de manera poco transparente, con un superávit comprobado que no se destina a inversión, y con practicas complacientes en materia de morosidad, se esté impulsando un cambio en el diseño de la prestación de los servicios de salud, que además no ha sido producto de una discusión nacional sobre los alcances del artículo 73 de la Constitución Política. Es más la Defensoría considera como grave el que los cambios se estén generando como resultado de situaciones conocidas, previsibles y que en varias oportunidades han lesionado la vida y el derecho a la salud de muchos habitantes: es decir una privatización no como proyecto sino como consecuencia del desmantelamiento de los servicios.

Por otro lado, el superávit que genera la División Salud en la Caja es preocupante. Para 1998 ese sector dentro de la institución superó los gastos en un total de ¢ 13,842.3 millones. Para mostrar la importancia de ese monto

¹Sección de Información Biomédica de la Caja Costarricense de Seguro Social.

superavitario, es importante mencionar que la inversión real que hizo la Caja Costarricense del Seguro Social en 1998, solamente alcanzó la suma de ¢7,089.6 millones.

Si bien es cierto que estos datos, que se obtuvieron de la Contraloría General de la República todavía, no son definitivos, porque el proceso presupuestario no ha finalizado y existen gastos sin ejecutar, los montos son tan significativos que es difícil que varíen drásticamente en lo que resta de la ejecución presupuestaria. En ese sentido es importante mencionar que el superávit con el que cerró la Caja Costarricense del Seguro Social su período presupuestario de 1997 (Junio de 1998) fue solamente un 36% menor al reportado al finalizar el año calendario.

Lo más preocupante de esta situación es que la Caja Costarricense del Seguro Social sigue mostrando déficit en la atención de los asegurados, teniendo capacidad financiera para mejorar cualitativa y cuantitativamente su inversión para brindarle mejor servicio a los habitantes. Una muestra clara de esta situación es que aunque para 1997, la Caja presupuestó la suma de ¢19,533,501.48 para el programa de inversiones en la División Salud, solamente utilizó un 43.77% de lo planeado.

Para sustentar lo dicho se citan algunos ejemplos:

1. Privatización de Servicios en Radioterapia

Conforme se informó por parte del Gerente Médico de la Caja Costarricense de Seguro Social, mediante oficio de fecha 8 de enero de 1999, la Junta Directiva de dicha Institución aprobó, en la sesión N° 7289, artículo 15, previa autorización de la Contraloría, el otorgamiento de una ayuda de \$3.700, (tres mil setecientos dólares) para los pacientes que requieran tratamiento con acelerador lineal, sea en el país o en el exterior.

Es importante hacer de conocimiento público las recomendaciones que rindiera la Asistente de la Subgerencia de Enlace Institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el informe de seguimiento de los acuerdos adoptados por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en sesión N° 7271 del 2 de noviembre de 1998, sobre el problema de radioterapia en Costa Rica, como uno de los documentos que anteceden la citada decisión de Junta Directiva.

Entre las recomendaciones más relevantes, debe citarse la necesidad de tomar en cuenta las observaciones de los expertos internacionales de la Organización Internacional de Energía Atómica, sobre el servicio de radioterapia en el país, ya que no tiene sentido el traer al país este tipo de profesionales si sus recomendaciones no van a tener el seguimiento correspondiente.

Dentro de las proyecciones que hizo un experto de la Organización Panamericana de la Salud, quien realizara un estudio sobre la situación que

afrontaba el país en 1998 en el que se concluye para el año 2010 se requerirán 8 fuentes de cobalto o aceleradores lineales² en el país para poder satisfacer la demanda de este tipo de servicio, por lo que debe planificarse la compra progresiva de dicho equipo.

Asimismo, la Asistente de la Subgerencia de Enlace Institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social indicó que como requisito indispensable para la contratación de este tipo de servicios a particulares, es necesario contar con la acreditación por parte de la Organización Internacional de Energía Atómica o de la Academia Americana de Radiología. Se recomienda, de manera enfática, que estos servicios se contratarían exclusivamente para los casos en que el tratamiento por acelerador lineal esté indicado y se demuestre beneficio para el paciente. Dicho servicio sería para un máximo aproximado de 500 pacientes por año y sólo hasta que la Caja Costarricense de Seguro Social adquiera su propio equipo.

En octubre de 1998, la Gerencia Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social solicitó a los Miembros de la Comisión Asesora de Oncología, elaborar una propuesta para la compra de servicios de radioterapia, específicamente de un acelerador lineal para tratar, únicamente, casos especiales de pacientes que tengan alta posibilidad de recuperación y en aquellos casos en que se compruebe que la Caja no cuenta con el equipo o los medios necesarios para brindar el debido tratamiento.

Llama la atención de la Defensoría de los Habitantes que a pesar de que las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social conocían desde hacía dos años del deterioro del servicio de Radioterapia del Hospital San Juan de Dios y de las largas filas de espera para iniciar tratamiento, situaciones puntualmente señaladas por la propia Defensoría y contenidas en los informes de expertos de la Agencia Internacional de Energía Atómica, de un experto de la Organización Panamericana de la Salud, no es sino hasta diciembre de 1998, que la Gerencia Médica justificó una solicitud para la compra de servicios a la empresa privada, basada en la urgente necesidad de resolver el problema de esta clase de tratamiento. Durante todo ese tiempo, fue imposible que el servicio de Radioterapia del Hospital San Juan de Dios estableciera un servicio vespertino ni redujera los tiempos de espera, es más incluso se clausuró durante un período uno de los equipos de tratamiento y la adjudicación de la compra de equipo nuevo que viene a sustituir el equipo que al perder su vida útil debe ser descartado, tardó 12 meses.

² Es importante destacar las diferencias que existen entre una bomba de cobalto y un acelerador lineal, si bien es cierto ambos equipos son utilizados para brindar radioterapia, el acelerador entrega dosis óptimas manteniendo seguro el tejido aledaño a la zona irradiada y a la vez aplica las dosis prescritas. Además de que considera aspectos especiales del tratamiento tales como medidas y grosores de los tumores provocando mayor precisión en el tratamiento de radiación en relación con la bomba de cobalto, además de que, en principio no hay contaminación radioactiva.²

Finalmente, cuando se contrata el servicio de tratamiento de radioterapia para no dejar pacientes en listas de espera y con el único objetivo de contribuir a su curación, se autoriza por parte del Ministerio de Salud el uso y aplicación de un acelerador lineal que no es isocéntrico, requisito indispensable en el ámbito internacional para que opere este tipo de equipo. La Defensoría ha tenido conocimiento de que dichos pagos se realizan por adelantado, una vez autorizados, sin tomar en cuenta la posibilidad de que los pacientes fallezcan sin haber finalizado el tratamiento, o abandonen el mismo por afectaciones en la salud, entre otras razones. Evidentemente este tipo de negociación no protege los intereses de la Administración ni del paciente y debe revisarse.

En febrero de 1999, el Jefe del Servicio de Radioterapia del Hospital San Juan de Dios, indicó que el número de pacientes que esperan tratamiento de radioterapia, ha disminuido a la mitad gracias a que se han enviado pacientes a un centro privado, el cual presta dicho servicio.

Dada la clara orientación de las políticas públicas de compra de servicios en este tipo de tratamientos, la Defensoría realizó una comparación de los costos que representan para la Caja Costarricense de Seguro Social, la compra de los mismos al sector privado, en relación con los que significaría la adquisición de este tipo de equipo por parte de la institución. Partiendo de una estimación de costo del servicio de \$3,700 por tratamiento por paciente en el sector privado, y considerando que eventualmente la Caja requeriría de la construcción de un área blindada y la infraestructura donde instalar el acelerador lineal nuevo, éste último con un costo de \$2.5 millones de dólares, más la tasa de interés del 6% que aplica a la inversión en dólares, aplicado al costo actualizado del acelerador lineal nuevo, más el equipo de rayos x, sistema de planeamiento y simulador de tratamiento, y considerando los datos de la Caja Costarricense de Seguro Social de que al menos 300 pacientes al año requieren de dicho tratamiento, los costos para la institución de adquirir todo el equipo y ponerlo en operación, a 10 años plazo, -vida útil del equipo médico, según la oficina de Tributación Directa- sería del 30% del precio total que hoy día paga por el tratamiento en el sector privado.

Pese a lo evidente de estos datos y a la reconocida necesidad de adquirir el equipo y brindar el servicio a la población, la Caja no está adquiriéndolo sino que propone mantener la compra de servicios al sector privado, el cual opera con equipo de segunda y que anualmente le representa un gasto de un 70% más por cada paciente referido, de lo que le significaría incorporar este equipo al servicio de radioterapia.

Se adjunta una tabla comparativa de costos del servicio³:

³ En esta tabla no se incluyen los costos que generaría la contratación de un físico médico, un ingeniero electrónico, un médico especialista en oncología y tres radioterapeutas, quienes según datos aportados por la Dirección General del Servicio Civil, los dos primeros equivaldrían a profesionales 3, con un salario total anual de ₡3.736.605.01; el tercero, equivaldría a un profesional G-2, con un salario total anual de ₡4.308.903.29; y los últimos equivaldrían a un asistente de salud 3, quien devenga anualmente ₡1.668.391.56. Lo anterior correspondería a un gran total anual de ₡16.787.287,97, que por paciente

Institución	Costo/paciente	Nº de pacientes por año	Total Anual
Servicios Privados	\$3.700	300	\$1.110.000
CCSS	\$1.459	300	\$ 437.700

La inversión que debería hacer la Caja Costarricense de Seguro Social para adquirir dicho equipo y ponerlo en operación representa alrededor de un 5% del superávit de ₡15 mil millones de colones que tuvo la Caja para el período fiscal de 1998.

Lo que preocupa a la Defensoría no es la compra de servicios en éste y otros ramos, sino la falta de planificación que se evidencia, ya que se justifica ante la Contraloría General de la República la necesidad de comprar este tipo de servicios como una medida temporal y de urgencia, pese a que en la práctica no se están tomando medidas para mejorar el servicio que presta la institución. Este tipo de compra de servicios deja entonces, de ser temporal, en la medida en que una importante población los requiere permanentemente y a que no está en los planes de la Caja brindarlos dentro de sus instalaciones.

2. Compra de servicios quirúrgicos oftalmológicos

Desde el año 1995, la Defensoría de los Habitantes de la República conoce de la situación imperante en la Caja Costarricense de Seguro Social en relación con la insuficiente capacidad instalada para atender la creciente y compleja demanda de servicios de oftalmología, en especial en cuanto a cirugía especializada se refiere. En ese momento se determinó que un 34% de la población padecía de problemas oftalmológicos y se determinó, además, que dicha insuficiencia radicaba en la carencia de profesionales especialistas y la insuficiencia de recursos tecnológicos capaces de atender dicha demanda.

El otorgamiento de un subsidio para que algunos pacientes fueran atendidos en el exterior y la capacitación de especialistas con el apoyo de una Fundación americana, han sido las respuestas institucionales asumidas por la Caja Costarricense de Seguro Social para solventar esta demanda de servicios en los últimos años.

Resulta necesario recordar que el coste institucional consistente en el subsidio que se otorga a los asegurados, y que implica viajar al exterior para ser operado, sumaba en ese momento, un total de 155 millones de colones anuales. La Caja Costarricense de Seguro Social señaló también, que aproximadamente 40 millones de colones se habían invertido para la adquisición de equipo especializado, el cual funcionaba en el Hospital México; ello ha permitido atender situaciones de diferente complejidad, representando un ahorro para la institución de

representa ₡55.957.62.

aproximadamente cincuenta millones de colones, según informó la Caja Costarricense de Seguro Social.

En esa oportunidad, la Defensoría recordó a dicha institución que al aumentar la incidencia de una enfermedad y reducirse la capacidad instalada del servicio para atender la demanda se estaba presentando un problema de cobertura de un servicio que se convertía en una prioridad de salud pública el cual debía ser atendida con urgencia, razón por la que se recomendó en esa oportunidad, a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social continuar con la capacitación del recurso humano especializado y adquirir el equipo médico y la tecnología necesarios para satisfacer esa demanda.

Para el año 1998, el problema continuaba. La demanda de servicios quirúrgicos oftalmológicos sigue en aumento de tal forma que sobrepasa la capacidad de atención y resolución institucional. La Caja Costarricense de Seguro Social consideró la posibilidad de contratar estos servicios a las clínicas privadas del país y, a efecto de reducir el tiempo de espera que se estimaba en ese momento, la Contraloría General de la República otorgó la respectiva autorización para la compra de servicios particulares en cirugía oftalmológica. La Junta Directa de la Caja Costarricense de Seguro Social es la que ha determinado un plazo de seis meses como límite máximo del proyecto, así como el monto que se destinaría conforme se señala adelante.

La situación de este servicio, en la actualidad, es la siguiente:

- **Recursos humanos:** Existen diez especialistas formados en el país. Cuatro de ellos están especializándose en la intervención quirúrgica de la retina denominada "*cámara posterior*". Además, se han creado los contenidos presupuestarios para ser ocupados en las plazas de los diez especialistas de cita.
- **Recursos materiales e instalaciones:** Actualmente, se están acondicionando dos salas quirúrgicas en el Hospital México con capacidad de atender cirugías de alta complejidad que estarían a disposición de los cuatro oftalmólogos que se están especializando en los Estados Unidos y que regresarían al país dentro de un año.
- **Prestación del servicio:** Se ha reorganizado la jornada de servicios de Consulta Externa y Cirugía de los principales hospitales con el fin de optimizar el servicio a la población.

A pesar de lo anterior, la demanda sigue insatisfecha y existen aún plazos de cirugía programada muy superiores a los noventa días como plazo límite aceptable. Para 1998, existían 4500 cirugías oftalmológicas con este tipo de plazos, las cuales constituyen el 20% del total general de cirugías programadas que cuentan con largos plazos de espera en la Caja Costarricense de Seguro Social, es decir que la quinta parte del total de cirugías con atrasos superiores a los 90 días corresponden a la especialidad de oftalmología.

Así, la Caja Costarricense de Seguro Social ha adoptado diversos manuales para la compra de servicios oftalmológicos como parte de un plan piloto que tardaría seis meses contados a partir del 30 de marzo de 1999; sin embargo, a la fecha dicho proceso no ha dado inicio.

Con el fin de prever los costos de esta compra de servicios, la Caja Costarricense de Seguro Social ha creado cinco Fondos Nacionales Financieros. La compra de servicios en general está contemplada en el Fondo N° 5, denominado Fondo de Zonas Deprimidas, el cual cuenta con un contenido presupuestario destinado a fortalecer las regiones deprimidas y prioritarias. El destino que se da a este fondo consiste en el mejoramiento de los servicios que presta la Caja Costarricense de Seguro Social y el desarrollo de áreas deprimidas, dentro de las cuales califica el servicio quirúrgico oftalmológico. Este fondo cuenta con un monto de ¢1.250 millones de colones. Vale la pena destacar que el fondo N° 2 relativo a la Lista de Espera, problema generador de la compra de servicios, cuenta con un monto de ¢1.854 millones de colones, mientras que el fondo destinado a resolver los problemas de los Servicios de Emergencia solo cuenta con 750 millones de colones.

La Defensoría de los Habitantes reconoce que la compra de servicios forma parte del nuevo paradigma de la organización y gestión de servicios de la reforma de la Caja Costarricense de Seguro Social y de otras reformas a los sistemas nacionales de salud de América Latina y Europa. La integralidad entre lo privado y lo público en materia de salud, debe ser visto con el propósito de asegurar mayor efectividad en términos de reducir la carga de enfermedad de la población, pero no como una medida que venga a resolver la ineficiencia y el bajo rendimiento de los hospitales en áreas sensibles. La compra de servicios es para este caso, como para los otros, una medida de gestión de apoyo para enfrentar la crisis que pueda presentar una determinada prestación, con lo cual al desaparecer la situación que la generó, la contratación del servicio prestado por los terceros particulares debería ser concluida, reasumido por los servicios de la Caja y para ese momento mejorado, aprovechando el periodo en que se recurrió a la compra externa de servicios.

El anterior criterio se sustenta, además, sobre la base de que, conforme los datos obtenidos de la Dirección Financiera Contable de la Caja Costarricense de Seguro Social, los costos institucionales de algunas intervenciones quirúrgicas oftalmológicas para atender patologías como cataratas, desprendimiento de retina y hemorragia vítrea⁴, son superados por los costos del mercado en porcentajes que van desde un 41.10% hasta un 137,14%. Por ejemplo un caso terminado de catarata en el ámbito institucional cuesta ¢101.580 colones, mientras que el precio del mercado es de ¢143.333 colones, es decir con una variación porcentual de 41.10%., por lo tanto cada operación de cataratas mediante compra de servicios le costaría a la Caja Costarricense de Seguro Social 41.753 colones más.

⁴Hemorragia vítrea: es una hemorragia que se produce dentro del ojo en el humor vítreo (gelatina que posee el órgano) y que se si no se reabsorbe naturalmente debe de operarse.

Otro aspecto que interesa destacar es que se presentan diversas alternativas para cierto tipo de intervenciones quirúrgicas, por ejemplo, una vitrectomía compleja con endoláser⁵ e inyección de silicona (cirugía de "cámara posterior") para un adulto tiene un costo de ₡789.000 colones si el paciente se acoge al subsidio para operarse en el exterior, ₡500.000 colones si se opera en una clínica privada y ₡444.747 colones por costo de mano de obra especializada al utilizar las salas de operaciones e insumos de la Caja Costarricense de Seguro Social; pero como aún no están preparadas las salas especializadas, los endoláser no están disponibles y los expertos tampoco están capacitados (sino hasta dentro de un año), la Caja Costarricense de Seguro Social adoptará la compra de servicios a la clínica privada y prescindirá, como consta en el artículo N° 19 del Acta N° 7269 del 22 de octubre de 1998, del sistema de subsidios para operarse en el exterior, pues es evidente su elevado costo -₡87.128.631 colones tan sólo en el período de 1997 para 126 beneficiados-. Mientras tanto, cada vitrectomía en clínica privada le costará a la Caja Costarricense de Seguro Social ₡55.252 colones más.

Así las cosas, la Defensoría insiste en que la evaluación de la gestión consistente en la compra de servicios debe ser una actividad obligatoria de la Caja Costarricense de Seguro Social que le permita al cabo de los seis meses de iniciadas las contrataciones y la prestación de servicios por parte de los particulares, un mejoramiento en la eficiencia del servicio.

Considerando las circunstancias anteriores, la Defensoría reitera la necesidad de que la Caja Costarricense de Seguro Social continúe fortaleciendo los servicios quirúrgicos oftalmológicos en el ámbito institucional por medio de una mayor asignación de recursos humanos, materiales, equipo, tecnología e instalaciones. El avance respecto a estos extremos debe verificarse mediante la presentación de informes periódicos de cumplimiento por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social a la Defensoría de los Habitantes.

Se han sometido algunos casos a conocimiento de la Defensoría (Expedientes N° 7056-23-98, 7095-23-99) en los cuales se ha presentado dificultad para realizar el transplante de córneas a pacientes que, de manera urgente, han requerido de dicha intervención quirúrgica. La Defensoría ha detectado que, como para el resto de los trasplantes, se presenta una falta absoluta y/o difícil disponibilidad de los órganos o tejidos requeridos al efecto. Lo anterior se debe principalmente a la escasa donación de córneas y a las dificultades encontradas para el almacenaje y transporte de éstas, a pesar de que se cuenta con legislación que regula tanto la donación como el almacenamiento y transporte de este tipo de tejidos. Específicamente, respecto a este tema, el Jefe de Patología Forense del Organismo de Investigación Judicial, señala que la mayoría de los cadáveres ingresan a la Morgue con varias horas de fallecido, lo que provoca hemólisis, es decir un importante deterioro en la sangre, que no permite aplicar las pruebas de VIH y Hepatitis por lo que finalmente se descartan las córneas, ante la imposibilidad de garantizar la idoneidad del donante. Estos problemas estratégicos

⁵Vitrectomía compleja con láser: intervención quirúrgica con aparatos especializados que se realiza ante la hemorragia que abarca todo el vítreo.

que se presentan en la práctica deben ser seriamente considerados por las autoridades de salud a efecto de aplicar los mecanismos necesarios que permitan acceder a este tipo de recursos.

La legislación vigente en cuanto a la donación de órganos se sustenta en una norma de interés público universalmente reconocida de solidaridad humana, consistente en mejorar la morbilidad de muchos padecimientos cuya única o mejor alternativa terapéutica es el transplante del órgano o tejido que se requiere.

La Caja Costarricense de Seguro Social, recién inicia una campaña de divulgación a la población para crear conciencia acerca de la necesidad y la importancia de la donación de órganos y tejidos. Sin embargo, conforme lo dispuesto por la legislación vigente, -la cual desarrolla dicho principio de solidaridad-, no es requerida la autorización expresa del donante para la utilización de órganos o tejidos, toda vez que la ley dispone una presunción. Es por ello que la Defensoría estima que la extracción puede ser llevada a cabo en los propios centros hospitalarios donde fallecen los donantes idóneos para este tipo de tejidos. La Defensoría, estima que las autoridades del Ministerio de Salud deben impulsar una campaña de información y educación a la población acerca de la posibilidad de que, salvo disposición expresa en contrario por parte del paciente, la extracción de un órgano *post-mortem* podría ser realizada. Los funcionarios hospitalarios y judiciales deben estar igualmente capacitados, por consistir ésta en una intervención en la que puede no mediar el consentimiento informado dado el interés de preservar otra vida, para que los parientes sean advertidos de que dicha intervención se realizó o se realizará.

La Defensoría considera necesario que la Caja Costarricense de Seguro Social dedique más esfuerzos para educar a la población acerca de este tema de modo que se pueda generar la suficiente conciencia de la solidaridad requerida para hacerle frente a la demanda creciente de este tipo de tejidos.

3. Compra de servicios de anatomía patológica

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja que se tramitó bajo el Expediente N° 5606-23-98, en relación con la problemática planteada en el Servicio de Patología del Hospital San Juan de Dios, en la cual se evidencia el perjuicio que conlleva para el asegurado, el retraso injustificado del análisis de miles de muestras de tejidos, provenientes del área de atracción de ese Hospital, que no fueron evaluadas a pesar de la importancia que revisten para el diagnóstico y la oportunidad en el manejo posterior del paciente.

El derecho de los pacientes a obtener un diagnóstico oportuno y un servicio continuo, se encuentra garantizado -entre otra normativa- por el Reglamento del Seguro de Salud, como indicó la Defensoría de los Habitantes en distintas oportunidades. Como servicio público, el derecho a la salud, según lo establece la Ley General de la Administración Pública, debe responder a los principios elementales de eficiencia, regularidad, continuidad y oportunidad. Así las cosas, la

demora en la prestación de servicios de patología constituye una flagrante violación al derecho a la atención en salud, particularmente en los resultados de biopsias por su función de determinación de diagnósticos, estimación de un pronóstico o continuación de la evolución de una enfermedad, los cuales resultan imprescindibles para la valoración del proceso de salud del paciente.

La presa de cerca de 4000 biopsias pendientes de diagnóstico con plazos de tres y cuatro meses y la ausencia de información al paciente, ha tenido como consecuencia inmediata que se posponga el diagnóstico y el tratamiento comprometiendo con ello las posibilidades reales de recuperación del paciente, por lo que, la Caja Costarricense de Seguro Social al determinarse la sobredemanda o demanda insatisfecha, ha proyectado implementar como mecanismo alternativo la compra de servicios de mano de obra especializada, utilizando la capacidad instalada de la institución, contratando a grupos de profesionales en patología organizados, con personería jurídica propia.

Sin duda alguna, el atraso en los reportes de diagnóstico de las biopsias afecta la calidad, oportunidad y el costo de la atención médica que demanda el paciente. La Defensoría consideró, en este caso, que tratándose, en general, de la seguridad social y en especial de la atención médica, no existe razón alguna que justifique la interrupción de un servicio público destinado a proveer el disfrute de un derecho fundamental.

La propuesta que plantea la Caja Costarricense de Seguro Social para solventar el problema tiene, como objetivo específico, la contratación del mismo recurso humano que desempeña labores dentro del servicio de patología de la Caja Costarricense de Seguro Social -agrupados en la Asociación de Patología ACOPA-, para realizar las labores en jornada vespertina y, en principio, posterior al cumplimiento eficiente de su jornada de trabajo ordinaria y partiendo de la definición de reglas claras en la contratación de compra de servicios privados. La Presidencia Ejecutiva de Caja Costarricense de Seguro Social ha agregado que para que esta determinación sea efectiva, es imprescindible que cada servicio incremente su producción actual y que, por tanto, disminuya la presa de procedimientos existentes.

Según resolución firme adoptada por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en sesión N° 7274 del 12 de noviembre de 1998, se ha autorizado la compra de servicios de anatomía patológica para solventar la demanda que generan las Clínicas Mayores del Area Metropolitana y los Hospitales Nacionales. Con base en la propuesta original expuesta por parte de la Gerencia de División Médica al ente contralor, la Caja compraría el procesamiento de 4000 biopsias distribuidas en los Hospitales Nacionales, con la utilización de las instalaciones, equipo e insumos de la Caja Costarricense de Seguro Social y con un presupuesto sustentado en el costo institucional por mano de obra, que, de acuerdo con la propuesta de la Gerencia de División Médica, se propone un monto de ¢4000 colones para una biopsia sencilla y ¢9000 colones para biopsia compleja en los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social comparativamente, con el costo

de ¢6000 colones en el primer supuesto y ¢14000 colones para el segundo en caso de que los servicios se compraran a un laboratorio privado.

La reserva presupuestaria para cubrir esta contratación asciende a ¢30 millones de colones y está asignada al Departamento Técnico de Servicios de Salud, dependencia de la Gerencia Médica de la Caja.

Previo a la implementación y como requisito legal, la Contraloría General de la República mediante oficio de fecha 21 de diciembre de 1998, autorizó la compra de servicios para ser ejecutado a partir del 30 de marzo de 1999⁶, sujeta a las siguientes condiciones:

- Que en ningún caso el uso de las instalaciones afecte negativamente la prestación de los servicios ordinarios a cargo de los hospitales.
- Que los servicios se contraten con personas jurídicas.
- Que se regule el sistema de contratación propuesto, para que se constituya en un mecanismo que lejos de propiciar la ineficiencia, se convierta en un medio para estimular las áreas de servicio que den mayores niveles de rendimiento.
- Que se establezcan estrictos mecanismos de control y verificación sobre los costos de operar bajo este sistema para decidir sobre la conveniencia de contratar el servicio por esta vía y mantener vigente la solución.

Coincide la Defensoría con el ente contralor, en cuanto a la necesidad de establecer mecanismos de fiscalización respecto del servicio prestado, no sólo dentro de la jornada ordinaria sino también los facilitados mediante la prestación del sector privado.

Parte de la propuesta establece como mecanismos de control que la auditoría interna de la Caja Costarricense de Seguro Social realice periódicamente una evaluación del proceso y, por su parte, la Gerencia de División Médica exigirá un incremento en la optimización de la producción en un 10% inicial. En principio, la propuesta de compra de servicios profesionales es una opción perfectamente válida para la Administración, pero debe acompañarse necesariamente de mecanismos que permitan mejorar los indicadores de eficacia y oportunidad del servicio.

La propuesta de compra de servicios se pretende ejecutar con el mismo personal del servicio de patología, es decir, con la misma capacidad resolutive instalada y con las mismas condiciones de trabajo y recursos técnicos frente a una demanda significativa de trabajo, en un horario vespertino. La contratación de un ente privado que permita solventar las necesidades en el servicio de patología no debe significar la delegación absoluta del cumplimiento de un servicio que por su

⁶Sin embargo, a la fecha esta resolución no ha sido puesta en marcha.

importancia y naturaleza debe realizarse intrahospitalariamente y con garantía de un trabajo eficiente.

En todo caso, cualquier sistema que se adopte para solventar el atraso en la valoración de las biopsias deberá contener un procedimiento permanente de verificación, tanto de calidad como de eficiencia que debe estar en manos de la Caja Costarricense de Seguro Social y no de los propios prestadores del servicio. Deben establecerse controles intrahospitalarios, periódicos y efectivos que permitan acreditar que la jornada vespertina "ejecutada por los mismos profesionales de la Caja Costarricense de Seguro Social pero sin una relación de servicio", no sea utilizada en detrimento de las funciones que obligatoriamente deben de cumplirse en la jornada ordinaria. Evidentemente, subyace en toda esta problemática una preocupación de que la intención inicial obedezca a una motivación por privatizar los servicios que actualmente brinda la seguridad social costarricense.

Para efectos de control del proceso se indicó en un principio que la misma sociedad contratada debería garantizar que el registro del trabajo diurno realizado durante la jornada laboral, no se confundiera con las labores vespertinas llevadas a cabo mediante contrato. Llama la atención de la Defensoría esta medida, en el tanto la función de fiscalización y control es indelegable para la Administración, la verificación del cumplimiento eficiente y de calidad de las labores encomendadas en la jornada ordinaria, así como las contratadas por obra para la jornada vespertina deben ser evaluadas por la propia Administración, como ente directamente responsable de la prestación eficiente y oportuna del servicio. Es por ello que la propia Caja debe contar con un procedimiento interno que le permita la verificación y control tanto de la calidad como de la eficiencia del servicio contratado.

Estimó la Defensoría de los Habitantes, en esa oportunidad, que la compra de servicios no puede ser permanente, sino una medida temporal y extraordinaria, porque el servicio de valoración de muestras y tejidos se torna vital para el diagnóstico oportuno, dentro del proceso curativo y preventivo de la atención de los pacientes. Este servicio es considerado estratégico dentro de la organización de los servicios públicos de salud. En razón de lo indicado se recomendó, a la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social la ejecución de un plan de trabajo que permita atender la situación crítica que afecta el servicio de patología del Hospital San Juan de Dios y a la población adscrita al mismo, así como verificar su cumplimiento.

Como parte del seguimiento brindado a la investigación, la Defensoría tuvo conocimiento de que en primera instancia y tendiente a solventar el problema evidenciado en el servicio de anatomía patológica del Hospital San Juan de Dios, se concretó el pago de jornada extraordinaria diaria para los especialistas con la finalidad de reducir los pendientes, -principalmente en biopsias-, la cual se extiende incluso a los fines de semana. Al respecto y según indicaciones de la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, se realiza una labor de fiscalización de los procedimientos y control de la producción diaria y del personal del servicio. En el mismo sentido, la Dirección del Servicio de Patología del

Hospital San Juan de Dios ha indicado que dicho proyecto fue ejecutado hasta el mes de marzo, teniendo por tanto una presa de mes y medio en la realización de la prueba diagnóstica en problemas de enfermedades menores, según la clasificación por ellos realizada, biopsias que datan de aproximadamente un mes de haber sido tomada la muestra y que actualmente alcanzan un total de 700 exámenes. Este servicio continúa asumiendo las pruebas de diagnóstico que generan las Clínicas de adscripción.

C. DESALOJOS ANUNCIADOS: LA PERDIDA DE INVERSION SOCIAL EN VIVIENDA

La Defensoría de los Habitantes ha recibido gran cantidad de denuncias y quejas por parte de habitantes en relación con la calidad y eficiencia de los servicios que presta el Sistema Nacional para la Vivienda. Dada la variedad de situaciones denunciadas, y el enorme impacto que esta situación tiene en los sectores más vulnerables, se analizan a continuación las situaciones de mayor impacto y que requieren de una urgente intervención de las autoridades públicas.

1. Mora en la cartera hipotecaria de los entes acreditados ante el Banco Hipotecario de la Vivienda

La Defensoría ha recibido en el último año, gran cantidad de denuncias de los beneficiarios de bonos para la vivienda popular, en el sentido de que al integrarse en diversos proyectos habitacionales, se les otorgó el bono y un crédito extraordinario de financiamiento por parte de las entidades autorizadas por el BANHVI, indicándose en esa oportunidad que el Fondo de Compensación Social pagaría dichos créditos extraordinarios y que, por lo tanto, no debían preocuparse por las mensualidades establecidas. Incluso algunos denunciantes señalan que no se les realizó estudio socio económico y que lo consignado en los documentos aportados ante el Fondo de Compensación no corresponde a los ingresos reales los cuales, en la mayoría de los casos, son muy inferiores a los reportados.

Actualmente se conocen denuncias que afectan al menos a unas 1000 familias que están siendo sometidas a cobro judicial y remate de sus viviendas ya que se encuentran en mora con las entidades autorizadas. Si bien los montos de crédito extraordinario son bajos -de ¢100,000.00 a 350,000.00 en su mayoría- estas familias no han amortizado las cuotas, ya que las propias entidades acreedoras presentaron la solicitud de pago ante el Fondo de Compensación y, en varios casos, los proyectos en su totalidad fueron aprobados.

Al darse la intervención del Fondo de Compensación y suspenderse el giro de los dineros, se evidencia la mora de los beneficiarios y ahora, los interventores de estas entidades autorizadas, al procurar recuperar los créditos, están llevando a cobro y remate a estas familias, ya que de acuerdo con el pronunciamiento de la Contraloría General de la República, con recursos del Fondo de Compensación no pueden cubrirse deudas adquiridas con el sector privado, entendiéndose a éste como el constituido por cooperativas, mutuales, fundaciones y asociaciones.

Es necesario reiterar que esta población fue colocada en la situación apremiante en que se encuentran por el propio Sistema, ya que en realidad, muchos de estos beneficiarios no tienen capacidad económica para hacer frente a dichas cuotas de amortización. Además, como no se les consideró en su momento deudores directos, ni siquiera se había autorizado entidad alguna en la localidad donde se desarrollan los proyectos, como ventanilla regional para recibir los pagos. Las familias en algunos casos ni siquiera conocen el número de operación, ni el

monto adeudado, ni la fecha establecida de pago, todo lo cual los ha colocado en una situación de desinformación e indefensión.

Durante el proceso de recalificación de beneficiarios al que convocó la Comisión Liquidadora del Fondo de Compensación Social, la Defensoría señaló que observaba criterios y procedimientos engorrosos y de dificultad para los habitantes que deseaban hacer valer un acuerdo firme de la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación o bien, que habiendo presentado todos los documentos previamente, debían repetir los trámites en plazos sumamente breves, desconociendo así y sin observar las normas sobre la materia y acuerdos que otorgaban situaciones jurídicas a los habitantes, oponibles ante la propia Administración. En dicha oportunidad y mediante el envío del oficio DHR-814-98, la Defensoría hizo ver a dicha Comisión Liquidadora, que no puede interpretarse el error en perjuicio de los administrados, ya que así lo dispone la Ley General de Administración Pública: las normas y los procedimientos de la Administración se establecen para el mejor cumplimiento de sus fines pero no deben utilizarse para denegar el derecho o el beneficio a los sectores más desprotegidos de la población. Además, debe reiterarse que inicialmente las entidades autorizadas consideraban un crédito puente -cubierto por el Fondo de Compensación- hoy se ha convertido en un importante incobrable.

La Defensoría considera que el planteamiento inicial con el que se creó el Sistema Financiero de la Vivienda, no se está cumpliendo, dado que el subsidio parcial para la adquisición de una vivienda popular, es válido únicamente para un sector de la población, aquel que tiene alguna capacidad de ahorro o bien conocimientos constructivos, pero hay sectores de la sociedad costarricense que no califican. Omitir esta realidad hace que la inversión pública realizada en el sector vivienda resulte inadecuada para atender las necesidades de las familias más pobres de la sociedad costarricense.

Valga señalar que los únicos créditos que pueden ser, eventualmente reconocidos por la Intervención del Fondo son aquellos adquiridos con el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto de Desarrollo Agrario y Asignaciones Familiares directamente.

Atendiendo las reiteradas quejas de los habitantes respecto a las situaciones indicadas, es que desde el Informe Anual rendido a la Asamblea Legislativa en 1997-1998, la Defensoría de los Habitantes viene insistiendo en la necesidad de que se realice una auditoría de eficiencia del sector y eventualmente un replanteamiento de las prioridades asignadas y la determinación de la población meta de estos programas. En respuesta a esta necesidad y ante la inactividad de las autoridades públicas responsables, la Defensoría elaboró un proyecto de ley el cual fue entregado en su oportunidad al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, así como a la Presidencia de la República.

En dicho proyecto, se expone la naturaleza del derecho a acceder a una vivienda digna, como un derecho humano, reconocido por la comunidad internacional y que integra la generación de los derechos económicos, sociales y

culturales de los habitantes. Entre los instrumentos internacionales más importantes, que reconoce n este derecho, puede citarse la Declaración Universal de Derechos Humanos -artículo 25, párrafo 1- y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 en el artículo 11, párrafo 1.

El derecho a la vivienda se reconoce como una de las necesidades humanas fundamentales por ser el sitio donde la familia se constituye y desarrolla y por lo tanto se torna indispensable para la dignificación de la persona humana, su salud física y mental y en general su calidad de vida. La tutela y la efectividad del derecho a la vivienda digna supone por parte del Estado un activo papel que trasciende la mera asignación de recursos, es por ello que la Defensoría ha insistido en la necesidad de que se establezcan claramente las funciones y tareas que corresponden a los diversos actores que intervienen durante el proceso de asignación del financiamiento, de manera que se garantice el efectivo disfrute de ese derecho y la adecuada administración de los recursos públicos.

Estos fueron los fines asignados, a un programa que inició en 1978; que se consolidó con la creación de un Ministerio sin cartera y posteriormente con la incorporación del sector privado en el proyecto a efectos de reducir el déficit habitacional.

La Defensoría de los Habitantes tramita una serie de expedientes que representan proyectos de vivienda con más de cien familias cada uno, así como denuncias particulares que acreditan una mora importante, una carga constante de intereses y la imposibilidad de amortizar las cuotas por parte de esas familias, tal y como se indicara supra. Esta situación tendrá como consecuencia el remate de gran cantidad de viviendas construidas con bonos y consecuentemente el desamparo de los beneficiarios que no podrán recibir un segundo bono y quedarán sin vivienda. El impacto que esta situación tendrá en la población más pobre de este país, compromete el éxito de la política social del Estado costarricense.

Entre otros, en la Defensoría de los Habitantes se tramitan los siguientes expedientes: N° 384-23-98, Proyecto Buenos Aires, 38 familias afectadas, N° 4797-23-98, Proyecto María Beatriz, 80 familias afectadas, N°4859-23-98, Proyecto La Aurora, 2 familias afectadas, N° 4976-23-98, Proyecto La Independencia, 222 familias afectadas, N° 4982-23-98, Proyecto El Edén, 395 afectadas, Apolonio y Santos Pérez Rivas, casos individuales presentados por VIVIENDACOOOP, e Iria Moya Castro con la Fundación Costa Rica Canadá. Para un total de 740 familias, con un impacto de tres mil habitantes aproximadamente. Este dato solamente estaría considerando los casos de denuncia formal, por expediente que se tramitan ante esta Defensoría.

Oportunamente la Defensoría remitió sus comentarios al Presidente de la Comisión Liquidadora del Programa de Compensación Social, mediante el oficio DH-814-98, en el que señalaba que si bien, comparte la preocupación por corregir los procedimientos utilizados en la asignación de recursos del Fondo de Compensación y coincide plenamente en la necesidad de garantizar que esos recursos se destinen a satisfacer las necesidades de los habitantes que

efectivamente los requieran, basándose en criterios estrictos de capacidad económica, estos nuevos procedimientos no deben paralizar los programas sociales existentes. En esa oportunidad se indicó que preocupaba a la Defensoría que de los ¢22.360 millones de colones que debía girarse al Fondo de Subsidio para la Vivienda a cargo del BANHVI, para el año fiscal de 1998, únicamente se giraron en 1998, 4,000 millones⁷.

2. Irregularidades en el manejo de fondos destinados a bonos de vivienda popular

Existe una serie de denuncias presentadas por beneficiarios, en atención al manejo de recursos dentro de los proyectos declarados de interés social ya sea por parte de Asociaciones o administradores de proyectos. Entre ellos se mencionan los siguientes expedientes: N° 4972-23-98, N° 5026-23-98, N° 5328-23-98, N° 5552-23-98 y N° 5835-23-98, para un total de 136 familias, para un total de 540 habitantes afectados.

Además de estos casos, algunas entidades autorizadas que en esa calidad recibieron los dineros correspondientes a bonos para la vivienda, aprobados por el BANHVI para familias específicas, no los trasladaron a los beneficiarios sino que los colocaron en inversiones transitorias en entidades que hoy en día se encuentran intervenidas, o los dispusieron para fines distintos a los aprobados. En esta situación y de acuerdo con los datos suministrados por las auditorías del BANHVI, se han tramitado ante ese Banco 138 denuncias, que afectan a un número aproximado de 560 habitantes. Los montos retenidos por las entidades autorizadas alcanzan en una sola de las entidades autorizadas a ¢630.4 millones de colones. Habiendo al menos 5 entidades autorizadas en esta misma situación, el impacto en la población beneficiaria del bono, reviste de gran importancia. La fiscalización que de estos recursos debieron hacer la Superintendencia de General de Entidades Financieras y el BANHVI, la establecen expresamente, los artículos 68 y 69 del Reglamento del Banco Hipotecario de la Vivienda, del 20 de mayo de 1996 y el transitorio 3 de la Ley Orgánica del Banco Central. Ley N° 7558 de 17 de noviembre de 1995.

En el caso de los entes cooperativos se determinó que ¢1,562,700,000.00 nunca llegaron a las familias beneficiarias del bono que a su favor aprobara el BANHVI. A esos recursos se les debe adicionar ¢328,700,000.00 que una sola de las entidades autorizadas, específicamente UNIVICOOP, obtuvo en intereses al colocar el dinero que recibió del BANHVI, para darle contenido económico a bonos aprobados, por lo que la suma que debe destinarse a las familias que calificaron en su oportunidad para el bono para la vivienda popular es de ¢1,891,400,000.00, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

ENTE AUTORIZADO	MONTO SIN TRASLADAR
UNIVICOOP R.L.	¢ 428.018.004.00

⁷Ver Alcance N° 50 de La Gaceta N° 155, del 11 de agosto de 1998.

VIVIENDACOOP R.L.	¢ 286.550.989.39
COOVIVIENDA R.L.	¢ 173.475.668.02
BANCOOP R.L.	¢ 674.621.047.52
Intereses ganados por UNIVICOOP	¢ 328.743.282.81
TOTAL:	¢ 1.891.408.991.74

Ante este hecho las cooperativas han dado diversas justificaciones para que eso sucediera, entre ellas que el BANHVI les giró bonos parciales, a pesar de que el bono se aprobó en su totalidad, que hay bonos que tienen más de 24 meses de aprobados que no fueron girados a las entidades beneficiarias por parte de ese Banco y que ellos sí giraron y que los dineros de los bonos se tuvieron en inversiones transitorias en entes que fueron posteriormente intervenidos afectando la capacidad de recuperar la inversión; sin embargo, ante el hecho de que el Gobierno, -en respuesta a esta crisis del sector-, sometió a consideración de la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley que se tramita bajo el Expediente Legislativo N°13.507, mediante el cual se le adelantaría al INFOCOOP ¢4,000 millones correspondientes al 10% de las ganancias de Bancos estatales, la Defensoría recomendó a la Asamblea Legislativa que esos recursos se destinen prioritariamente a cubrir los bonos de vivienda que ya estaban autorizados y que no han llegado a los legítimos beneficiarios.

Otra propuesta presentada por la Defensoría, procura que el BANHVI anule los bonos otorgados, con participación de las entidades autorizadas que no han cumplido, que realice directamente las gestiones necesarias para recuperar los montos trasladados a las entidades autorizadas que nunca los giraron al beneficiario y así permitir que el núcleo familiar al que inicialmente se le otorgó el bono, pueda volver a ser titular de este beneficio.

3. Intervención del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

Al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, en su condición de ente rector del Sector Vivienda, le corresponde velar por el adecuado funcionamiento de los programas destinados a vivienda popular y de la administración de los recursos asignados a ese propósito. Así lo dispone el artículo 5° del Decreto Ejecutivo N° 27352-MP-MIVAH, del 16 de octubre de 1998, el cual además dispone que los objetivos del sector son, entre otros, los de lograr una mayor eficiencia y eficacia de las instituciones componentes del Sector y promover la atención prioritaria de los sectores sociales más necesitados.

Sin embargo, observa la Defensoría, que dicha verificación no se ha dado y que tanto el BANHVI como la SUGEF han tenido una importante participación en el incumplimiento de las entidades autorizadas por el Sistema, ya que según indican estas mismas entidades, el BANHVI no ha girado gran cantidad de los bonos aprobados o bien ha girado montos parciales, como ya se indicara y finalmente otorga contenido a los bonos de reciente aprobación y no a los autorizados con mayor antigüedad, generando con ello una enorme presión sobre las entidades autorizadas por parte de los habitantes que exigen que se giren los dineros del

bono, por encontrarse éste debidamente aprobado por el BANHVI. Es evidente el perjuicio en la capacidad adquisitiva de las familias que tienen la expectativa de construir su vivienda popular, ya que la inflación acumulada durante 18 o 24 meses de espera debe asumirla el beneficiario. Todo ello se presenta sin que se el MIVAH haya intervenido para garantizar el traslado de los recursos correspondientes. Hasta la fecha las autoridades del sector no han elaborado propuesta alguna para atender esta situación que en la realidad hace nugatorio el derecho de estas familias, que a pesar de tener la formal condición de beneficiarios, aún esperan que se le de contenido presupuestario a sus bonos.

Finalmente, estima necesario señalar la Defensoría, que en otras oportunidades y para beneficiar a determinados sectores, se han constituido fondos y decretado moras en los pagos a efecto de no causar mayor perjuicio a los grupos económicos y personas que resultan afectados por circunstancias económicas no previstas. Es por ello que la Defensoría ha insistido en que se atienda este caso con similar interés, de manera que se adopten las medidas extraordinarias requeridas para que las familias beneficiarias del bono para vivienda popular puedan encontrar una solución efectiva a su problemática. Es necesario señalar que la participación de las entidades autorizadas resulta de gran importancia, ya que desde un inicio del desarrollo de este programa se han visto favorecidas con la asignación de recursos públicos para impulsar estos proyectos, por lo que estima la Defensoría, que deberían en estos momentos de crisis, de tener su cuota de participación en la búsqueda y aplicación de medidas correctiva que permitan garantizar a los beneficiarios el ejercicio del derecho a tener una vivienda digna que le permita a las familias dignificar su estilo de vida y mejorar las condiciones en las que crecen sus hijos.

D. LOS ARCHIVOS NACIONALES: MUCHO MAS QUE UNA MEMORIA HISTORICA

Como se señaló en el Informe Anual 1997-1998, la Defensoría considera que en el marco del combate efectivo contra la corrupción, la implementación de una cultura de rendición de cuentas resulta de vital importancia. La rendición de cuentas procura la transparencia en la función pública: el habitante puede exigir información a los gobernantes y funcionarios públicos en general en cuanto a sus actuaciones y obtener una respuesta a sus exigencias.

Dentro de este contexto preocupa a la Defensoría la práctica generalizada de descuido y pérdida de los documentos oficiales que se viene detectando en la Administración Pública desde hace mucho tiempo. La inexistencia de documentación impide la generación de una memoria histórica institucional y afecta directamente a los habitantes en el servicio que se brinda, dado el rompimiento en la continuidad de la labor de la administración. A lo anterior se agrega la dificultad de recopilación de documentos oficiales necesarios en una investigación jurisdiccional.

La Defensoría considera que a efectos de implementar efectivamente una cultura de rendición de cuentas, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 7202, Ley del Sistema Nacional de Archivos y su reglamento, la existencia de archivos en las instituciones y dependencias públicas, resulta un paso de vital importancia. El buen manejo de la documentación pública permite cumplir con la obligación de estas dependencias de facilitar la información requerida por los administrados.

La rendición de cuentas fortalece el régimen democrático y nos permite desarrollar otro concepto fundamental dentro del principio de legitimidad democrática, tal cual es la legitimidad de ejercicio.

En ese orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio a partir del mes de enero de 1999, relacionada con los problemas que se originan en la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias referentes a la conservación de documentos y el efectivo cumplimiento de la Ley N° 7202 por parte de las instituciones públicas.

Para efectos de determinar a grandes rasgos cuál era la situación archivística de las instituciones públicas, se les remitió a todas las instituciones que conforman los tres poderes de la República un cuestionario facilitado a la Defensoría por parte de la Dirección General de Archivo Nacional, en el cual se les solicitaba indicar entre otras cosas lo siguiente:

- Si la institución conocía la Ley No. 7202 y su Reglamento
- Si existía en la institución un archivo central

- Condiciones del archivo central
- Número y condiciones de los funcionarios del archivo
- Estado de los documentos que ingresan al archivo central
- En caso de que no exista archivo central, qué tratamiento se le da a los documentos
- Conformación del Comité Institucional de Selección y Eliminación de documentos
- Qué tipo de acceso se tiene a los documentos
- Tipo de relación que se sostiene con la Dirección General de Archivo

De la investigación realizada se visualizaron instituciones con mayores problemas en materia archivística tales como los Gobiernos Locales, los centros hospitalarios, algunos Ministerios e instituciones entre otras la Dirección General de Aviación Civil y la Dirección Nacional de Pensiones.

Del estudio realizado por la Defensoría se deriva la existencia de al menos tres categorías de instituciones:

- Instituciones públicas que indican desconocer la Ley N° 7202 y como tal sus disposiciones en materia de archivos.
- Instituciones públicas que conocen la existencia de la Ley N° 7202 pero no la aplican y que no cuentan con un archivo central sino con archivos de gestión en algunos casos y con un manejo asistemático de la documentación institucional.
- Instituciones que cuentan con un archivo central y archivos de gestión, cumpliendo con las disposiciones establecidas en la Ley N° 7202.

1. Sobre los Gobiernos Locales

Se evidenció que la mayoría de las municipalidades carecen de un archivo central, tal y como se demuestra en la tabla siguiente que consigna las respuestas brindadas a la Defensoría en cuanto al conocimiento y aplicación de la Ley No. 7202:

Municipalidades que desconocen la existencia de la Ley de Archivos Nacionales	Municipalidades que conocen de la existencia de la Ley de Archivos Nacionales
Municipalidad de León Cortés	
Municipalidad de Valverde Vega	Municipalidades que tienen un archivo central
Municipalidad de Orotina	Municipalidad de Tibás
Municipalidad de Pérez Zeledón	Municipalidad de Escazú
Municipalidad de Palmares	Municipalidad de San José
Municipalidad de Sarapiquí	Municipalidad de Coto Brus
Municipalidad de Carrillo	Municipalidad de Goicoechea
Municipalidad de San Carlos	Municipalidad de Pérez Zeledón
Municipalidad de Aserrí	Municipalidad de Dota
Municipalidad de Barva	
Municipalidad de Paraíso	
Municipalidad de Vásquez de Coronado	Municipalidades que no tienen un archivo central
Municipalidad de Abangares	Municipalidad de Alajuelita
Municipalidad de San Isidro de Heredia	Municipalidad de Santo Domingo
Municipalidad de la Cruz	Municipalidad de Alajuela
Municipalidad de la Unión	Municipalidad de Desamparados
Municipalidad de San Pablo	Municipalidad de Alvarado
Municipalidad Cantón de flores	Municipalidad de Turrialba
Municipalidad de Esparza	Municipalidad de Osa
Municipalidad de Jiménez	Municipalidad de Pococí
Municipalidad de Montes de Oro	Municipalidad de Cartago
Municipalidad de Puriscal	
Municipalidad de Mora	

La situación evidenciada resulta preocupante máxime considerando que el mayor porcentaje de quejas recibidas por omisión de respuesta están referidas a los Gobiernos Locales. De la experiencia de la Defensoría se desprende que la inexistencia de adecuados sistemas de archivos en las municipalidades ha significado un perjuicio directo al habitante, quien en muchos casos cada cuatro años debe presentar la misma gestión ante la corporación sin que nadie le ofrezca respuesta satisfactoria.

La Defensoría de los Habitantes ha reiterado en varios de sus informes (Ver Exp. N°2363-24-97, 088-24-98, 0106-24-98, 3126-24-97, 4751-24-98, 4968-24-98, 5653-24-98, 5844-24-98, entre otros), que el derecho de petición y pronta respuesta de todo ciudadano no puede verse obstaculizado por los cambios de personal o reestructuraciones que se produzcan al interno de las instituciones públicas, en tanto las mismas se presentan ante el administrado como un todo. Para tales efectos, los registros y archivos con que cuenten las instituciones resultan de especial importancia para lograr una función planificada y ante todo con continuidad. Dichas recomendaciones han sido principalmente emitidas con relación a denuncias presentadas contra Gobiernos Locales.

Considera la Defensoría de urgente atención por parte de las municipalidades que no cuenten con los archivos requeridos, tomar las medidas presupuestarias, técnicas y humanas necesarias a efectos de lograr un adecuado manejo de la documentación pública. Todo lo anterior vendrá en beneficio del habitante y de efectividad en la rendición de cuentas a los administrados.

Conviene que los Gobiernos Locales que lo requieran soliciten a la Dirección General de Archivo Nacional la asesoría necesaria a efectos de cumplir con lo dispuesto por la Ley N° 7202.

Asimismo, debe implementarse la disposición de que al finalizar cada administración municipal, los funcionarios que estuvieron al frente de la misma (sea el Alcalde y Presidente del Concejo Municipal), hagan entrega formal detallada de la documentación que sustentó su accionar, al encargado del Archivo Municipal, procurando de esta forma que exista una continuidad en el quehacer institucional.

2. Sobre los Ministerios

En el caso de los Ministerios, de los diez Ministerios que respondieron el cuestionario remitido por la Defensoría, cinco no cuentan con un archivo central a saber: Ministerio de Hacienda, Seguridad Pública, Trabajo y Seguridad Social, Presidencia y Salud.

Al respecto, la Defensoría recordó la obligación por parte de los Ministros de Estado y el Presidente de la República de cumplir con lo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 7202, que establece lo siguiente:

Artículo 53.- La Presidencia de la República y los ministros de Estado, al terminar sus funciones, entregarán a la Dirección General del Archivo Nacional los documentos de sus despachos que hayan concluido su trámite de gestión. Igualmente entregarán las actas del Consejo de Gobierno. Dicha transferencia deberá realizarse a más tardar durante la semana anterior al traspaso de poderes. Estos documentos no permanecerán en los archivos centrales de las dependencias citadas, sino que pasarán directamente al archivo intermedio de la Dirección General del Archivo Nacional.

La anterior disposición establece la obligatoriedad de los Ministros de Estado y Presidencia de la República de entregar la documentación una vez finalizadas sus funciones. Debe entenderse que la documentación a entregar es aquella que ha concluido su trámite de gestión. Al respecto, conviene entonces diferenciar en cuanto a la documentación a entregar a la Dirección General del Archivo Nacional: la documentación que aún no ha concluido su trámite de gestión debe constar en los archivos institucionales correspondientes, y la que sí lo ha hecho debe ser entregada por los jefes a la Dirección.

La normativa citada es de obligatoria aplicación y como tal debe ser cumplida estrictamente por todos los Ministerios del país, así como por la Presidencia de la

República. Por su parte, la Defensoría recordó a la Dirección General de Archivo Nacional el deber de mantenerse vigilante del estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N°7202 y en caso de incumplimiento proceder a presentar las acciones judiciales correspondientes contra los funcionarios públicos que incumplan dicha normativa.

Ahora bien, en relación con la actividad normal de cada Ministerio, conviene insistir en la necesidad de que se cuente con un archivo central y los archivos de gestión necesarios a efectos de que los cambios políticos no impidan el eficaz desarrollo de la actividad ministerial. La Defensoría de los Habitantes considera de urgente necesidad que cada Ministerio realice un diagnóstico de las condiciones actuales archivísticas y que de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley N° 7202 se determine cuáles son las necesidades técnicas y humanas a efectos de contar con adecuados sistemas de archivo. Una vez conocida la realidad de cada institución conviene tomar las medidas presupuestarias necesarias que permitan solventar dichas necesidades.

3. Sobre el Sector Salud

La inexistencia de archivos en el sector salud preocupa de forma especial a la Defensoría. De las inspecciones realizadas por la Dirección General del Archivo Nacional -documentos a los cuales tuvo acceso la Defensoría-, se desprende que en el caso de los Hospitales: Nacional de Niños, Instituto Materno Infantil Carit, San Juan de Dios, Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia y México, no cuentan con archivos adecuados para los expedientes médicos.

Lo anterior originó que en el año 1998, la Dirección General de Archivo Nacional remitiera un oficio a los principales hospitales del país en el cual recordaba las obligaciones institucionales de cumplir con lo dispuesto por la Ley N° 7202 y su Reglamento, así como cuáles eran las condiciones archivísticas de cada centro hospitalario.

Pese a las recomendaciones giradas por la Dirección, en inspecciones posteriores realizadas en el año 1999, se comprueba que los centros hospitalarios referidos no han atendido en su totalidad las recomendaciones emitidas, en cuanto a la dotación de recursos humanos, técnicos y de espacio físico para la implementación de un adecuado sistema de archivo.

La Defensoría de los Habitantes considera que el tratamiento del expediente médico incide directamente en calidad del servicio que se brinda al paciente. El expediente médico da continuidad a la atención que se brinda al paciente, además de servir como instrumento de docencia e investigación médica, de prueba legal en caso de mal praxis, entre otras cosas.

Al respecto, la Defensoría estima que siendo la Dirección General de Archivo Nacional el órgano técnico en materia archivística y habiendo realizado los diagnósticos correspondientes en los diferentes centros hospitalarios del país, corresponde avalar las recomendaciones emitidas por la Dirección y recomendar a los centros hospitalarios el cumplimiento de las mismas, para lo cual se deben

tomar las medidas presupuestarias correspondientes. Asimismo, deben los centros hospitalarios que así lo requieran solicitar la ayuda técnica de la Dirección y la misma dar seguimiento a las acciones que se realicen a efectos de implementar las recomendaciones formuladas.

La Defensoría reitera la importancia de procurar un adecuado tratamiento de los expedientes médicos, en tanto como bien lo indicó la Dirección, su mal manejo repercute en la calidad del servicio que le brinda al paciente que acude a los centros hospitalarios.

4. Otras instituciones

Otro significativo número de instituciones públicas que indicaron no contar con un archivo central, solicitaron que se recomendara a la Dirección General de Archivo Nacional la promoción y divulgación de la Ley N° 7202 y su Reglamento, procurando determinar las instituciones que requieren asesoría urgente en materia archivística y coordinando la prestación de la misma.

Por otra parte, resulta necesario velar para que las instituciones públicas cumplan estrictamente con las disposiciones que las obligan a entregar la documentación a la Dirección General de Archivo Nacional y proceder a conformar en cada institución pública la Comisión de Selección y Eliminación de Documentos.

Asimismo, la Defensoría recomendó a todas las instituciones públicas que lo requieran coordinar con la Dirección General de Archivo Nacional la realización de charlas o seminarios informativos en relación con las disposiciones contenidas en la Ley N° 7202 y su Reglamento. De igual forma, elaborar un diagnóstico de las necesidades archivísticas institucionales, con la asesoría de la Dirección General de Archivo Nacional. Una vez que se cuente con dicho diagnóstico, deben tomarse las medidas presupuestarias, técnicas y humanas necesarias a efectos de la constitución y funcionamiento de un adecuado sistema de archivo.

En los casos en que existan recomendaciones formuladas por la Dirección General del Archivo Nacional, deben las instituciones brindar la atención debida a tales recomendaciones, tomando las medidas requeridas a efectos de realizar las acciones necesarias que permitan el cumplimiento de lo recomendado por el órgano técnico en materia archivística.

La transparencia en el ejercicio de la función pública es una prioridad en el quehacer de toda institución pública. El acceso a la información por parte de los habitantes y la posibilidad de establecer paulatinamente, una memoria histórica institucional y nacional que permita una continuidad en la labor, son principios que devienen imperativos en un fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

Con base en la investigación efectuada la Defensoría recomendó:

A LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARCHIVO NACIONAL

- *Promover en las instituciones públicas del país la divulgación de la Ley N° 7202 y su Reglamento, procurando determinar las instituciones que requieren asesoría urgente en materia archivística y coordinando la prestación de dicha asesoría.*
- *Velar por el estricto cumplimiento de las instituciones públicas en la entrega de documentación a la Dirección General de Archivo Nacional, presentando en caso de incumplimiento por parte de los funcionarios públicos, las demandas administrativas y judiciales correspondientes.*
- *Mantenerse vigilante de la conformación en cada institución pública de la Comisión de Selección y Eliminación de Documentos.*

A TODAS LAS INSTITUCIONES PUBLICAS

- *A las instituciones que desconocen la existencia de la Ley N° 7202, coordinar con la Dirección General de Archivo Nacional la realización de charlas o seminarios informativos en relación con las disposiciones contenidas en la Ley N° 7202 y su Reglamento.*
- *En caso de no contar con un diagnóstico de las necesidades archivísticas institucionales, solicitar asesoría a la Dirección General de Archivo Nacional para la elaboración del mismo.*
- *Una vez determinadas las necesidades archivísticas institucionales, tomar las medidas presupuestarias, técnicas y humanas necesarias a efectos de la constitución y funcionamiento de un adecuado sistema de archivo.*
- *En caso de que existan recomendaciones formuladas por la Dirección General del Archivo Nacional, tomar las medidas necesarias a efectos de ejecutar las recomendaciones emitidas. Tal es el caso del Ministerio de Hacienda y los centros hospitalarios del país.*
- *A la Presidencia de la República y los Ministerios del país, cumplir con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 7202.*

El informe final correspondiente a este tema fue notificado a todas las instituciones públicas, y la Dirección de Control de Gestión Administrativa se encargará de dar seguimiento a las recomendaciones anteriormente citadas. La Defensoría, en función de la importancia del tema, estará atenta al cumplimiento de las mismas.

E. PARTICIPACION POLITICA DE LAS MUJERES: UN COMPROMISO DE EQUIDAD

El reconocimiento del derecho a la participación política de las personas se encuentra consagrado en instrumentos de derecho nacional e internacional; sin embargo, las mujeres han sido históricamente excluidas de la participación en procesos e instancias formales del poder político, lo que establece una clara desigualdad e inequidad con la situación de los hombres. Las concepciones patriarcales de los roles masculinos y femeninos, las estructuras socioeconómicas, políticas y culturales que conforman el sistema societal imperante y las relaciones de poder existentes entre ambos géneros limitan la inserción plena y efectiva de las mujeres en el ámbito de lo público y restringen, aún más, las posibilidades de participación en el plano de las decisiones políticas.

El fortalecimiento de todo sistema democrático tiene como requerimiento básico la igualdad y la equidad de género. Como bien se señala en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing "...La consecución del objetivo de igualdad de participación de la mujer y el hombre en la adopción de decisiones proporcionará un equilibrio que reflejará de manera más exacta la composición de la sociedad y se necesita para reforzar la democracia y promover su correcto funcionamiento" (cap. IV, inciso g, párrafo 181).

En el contexto de la realidad actual costarricense, la participación de las mujeres en los diferentes ámbitos de toma de decisiones en la gestión pública continúa presentando serias dificultades de carácter social, económico y cultural. Existe claramente una situación discriminatoria y de violación de derechos políticos en contra de las mujeres. La superación y transformación de las limitaciones existentes, especialmente las de tipo social y cultural, no pueden depender exclusivamente del cambio de conciencia y voluntad de los individuos que se encuentran ejerciendo el poder. El proceso para hacer realidad el derecho de las mujeres a la participación política requiere de acciones positivas, estrategias jurídicas y voluntad política.

En nuestro país, las medidas jurídicas logradas han sido limitadas y parciales. Además, interpretadas administrativamente de forma tal que terminan siendo discriminatorias en la práctica, lo que evidentemente no ha contribuido al logro de una participación equitativa de las mujeres.

En este sentido la reforma al Código Electoral aprobada el 10 de diciembre de 1996 que establece en el artículo 58 inciso n la obligación de asegurar la participación de las mujeres en un 40%, "...tanto en la estructura partidaria como en las papeletas para los puestos de elección popular" no fue aplicado por parte del Tribunal Supremo de Elecciones como obligatorio en puestos elegibles. Además, fueron aceptadas papeletas que no cumplían esta disposición, así como otras que no incorporaron ni siquiera una mujer. La interpretación del Tribunal, los problemas de control en la conformación por sexo de las papeletas y la escogencia de las personas por los diferentes partidos políticos dio como resultado que de la

composición total de 57 integrantes de la Asamblea Legislativa, sólo 11 son mujeres, lo que representa una participación porcentual de solamente un 19.3%.

La participación de las mujeres en los concejos municipales, especialmente en los cargos de presidentas y vicepresidentas, también refleja cifras muy por debajo del 40% establecido por ley de la República. Recientemente, con ocasión de la renovación de las presidencias y vicepresidencias en los concejos, la Defensoría sistematizó la información acerca de la cantidad de mujeres que ostentan dichos puestos, de la cual se obtuvieron las siguientes cifras: en San José, 16 hombres y 4 mujeres; en Alajuela, 10 hombres y 5 mujeres; en Cartago, 5 hombres y 3 mujeres; en Heredia, 7 hombres y 3 mujeres; en Puntarenas, 8 hombres y 3 mujeres; en Limón 4 hombres y 2 mujeres; en Guanacaste, 11 hombres ocupan los puestos de presidentes municipales, lo que significa que ninguna mujer en esta provincia pudo llegar a tener este puesto. Además, es importante señalar que la cantidad de mujeres en las presidencias disminuyó en relación con el año anterior, ya que de 24 se pasó a 20.

Las vicepresidencias municipales están ocupadas por 11 hombres y 9 mujeres en San José; por 10 hombres y 5 mujeres en Alajuela; por 6 hombres y 2 mujeres en Cartago; por 7 hombres y 3 mujeres en Heredia; por 7 hombres y 4 mujeres en Guanacaste; por 10 hombres y 1 mujer en Puntarenas y por 4 hombres y 2 mujeres en Limón.

De la información sistematizada, las cifras porcentuales evidencian que de las 81 Municipalidades, las mujeres ocupan el 24.7% de las Presidencias y el 32.1% de las Vicepresidencias.

A estos resultados, derivados de la interpretación errónea del Código Electoral y del escaso apoyo a las mujeres por parte de los partidos políticos, se suma el incumplimiento de los compromisos políticos ofrecidos en relación con la cantidad equitativa de mujeres en puestos de decisión. Nótese que el gabinete está constituido por 16 Ministros/as, de los que solamente 4 son mujeres. De estas cuatro mujeres, dos son las Vicepresidentas de la República, por lo que ocupan los Ministerios por recargo.

De un análisis de las Juntas Directivas, cuyo muestreo contempla 29 de las principales instituciones - entre las que cabe destacar el Banco Hipotecario de la Vivienda, Refinadora Costarricense de Petróleo, Instituto Costarricense de Electricidad, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Nacional de Seguros, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto de Desarrollo Agrario, Junta de Protección Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Bancos, Acueductos y Alcantarillados, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Caja Costarricense de Seguro Social, Consejo Nacional de Producción-, se puede observar que de la totalidad de las personas que integran estas Juntas Directivas, 199 personas, solamente 32 son mujeres, lo que significa un 16% de participación femenina en las Juntas Directivas.

Esta situación no sólo evidencia la poca voluntad política existente para cumplir con estrategias de equidad e igualdad de género, sino que también

desacata la resolución de la Sala Constitucional N° 716-98 de las once horas cincuenta y un minutos del seis de febrero de mil novecientos noventa y ocho que resuelve el Recurso de Amparo presentado con ocasión del nombramiento de las personas que integran la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

La Sala Constitucional indicó: “...en condiciones normales, las oportunidades de hombres y mujeres deben ser iguales y a eso tiende el ordenamiento jurídico al imponer a la Administración la obligación de nombrar un número significativo de mujeres en los cargos de decisión política. Así las cosas, el Consejo de Gobierno debió postular a un número significativo de mujeres para el cargo de miembro de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.....”. Asimismo, señaló “...lo cierto es que en ese órgano colegiado no se le dio participación a la mujer como lo manda el Ordenamiento Constitucional e Internacional, -e incluso la ley-, con lo cual se violó el principio de igualdad y prohibición de toda forma de discriminación en perjuicio de la mujer, considerada como género y colectividad, no como sujeto en concreto”.

Resulta clara la interpretación jurisdiccional de la obligatoriedad del nombramiento de mujeres en las Juntas Directivas fundamentado en el principio de igualdad, de no discriminación y la obligación legal prevista en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de nombrar un porcentaje significativo de mujeres en puestos de decisión política; sin embargo, en la actualidad, la cantidad de mujeres en las Juntas Directivas sólo representa un 16%, lo que evidentemente no se puede interpretar como un porcentaje significativo de mujeres.

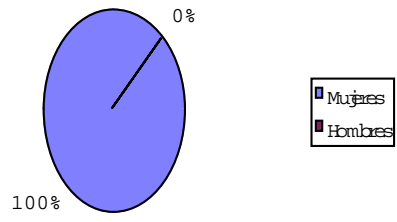
Debe señalarse que este porcentaje es global, es decir, se consideraron en su conjunto las instituciones analizadas; sin embargo, al individualizar algunas Juntas Directivas, se puede observar que en varias de ellas el incumplimiento de la obligación de contar con mujeres es total. Este es el caso de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Caja Costarricense de Seguro Social, Consejo Nacional de Producción, Acueductos y Alcantarillados e Instituto Costarricense de Ferrocarriles.

En estas mismas instituciones en las que se analizó la composición por sexo de las Juntas Directivas, se contabilizó la cantidad de mujeres que ocupan el puesto de mayor jerarquía en la Institución, es decir, la Presidencia Ejecutiva. De las 29 instituciones autónomas, solamente en 5 son mujeres las que ocupan la Presidencia Ejecutiva, lo que representa un 17.2%; mientras que 24 hombres son los Jerarcas y representan el 82.8%.

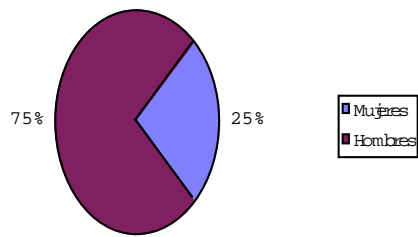
La información detallada en los párrafos anteriores se presenta en los siguientes gráficos:

HOMBRES Y MUJERES EN VARIOS CARGOS PUBLICOS

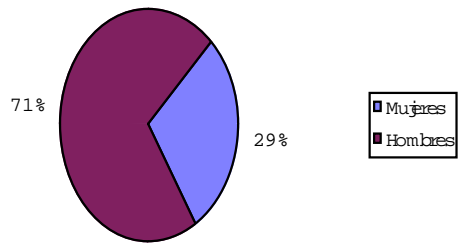
**VICE PRESIDENCIAS
DISTRIBUCION POR SEXO**



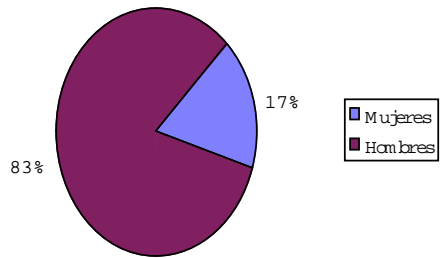
**MINISTROS/AS
DISTRIBUCION POR SEXO**

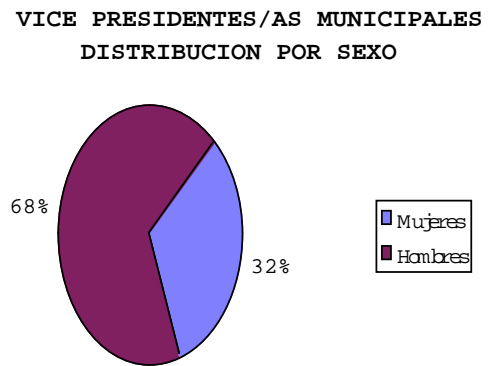
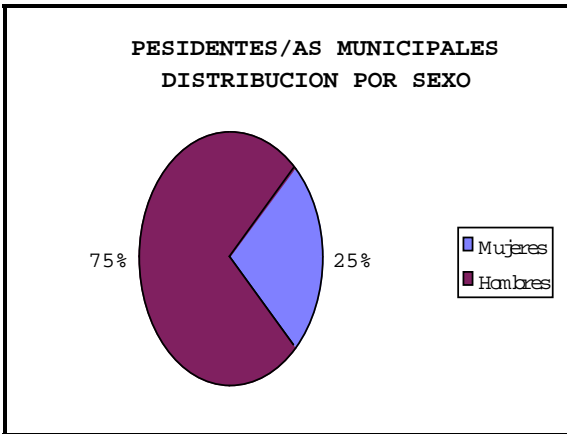
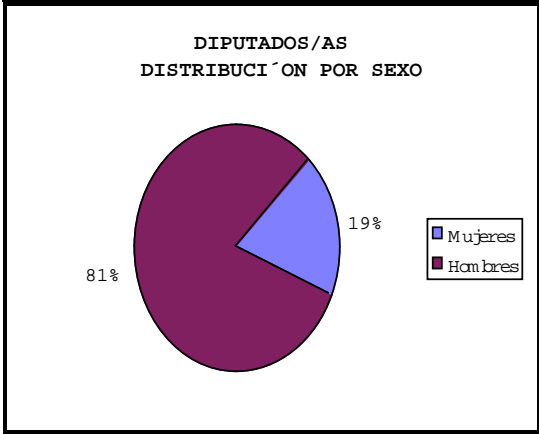
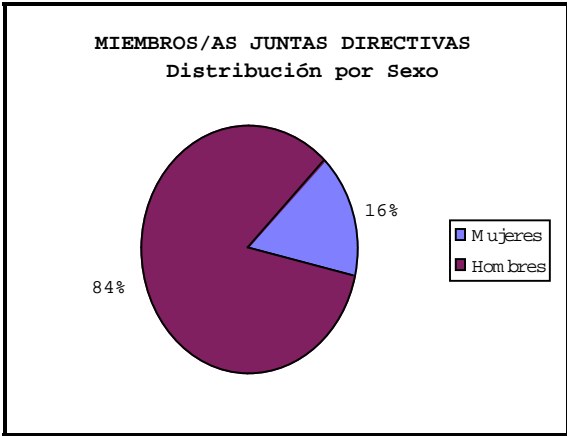


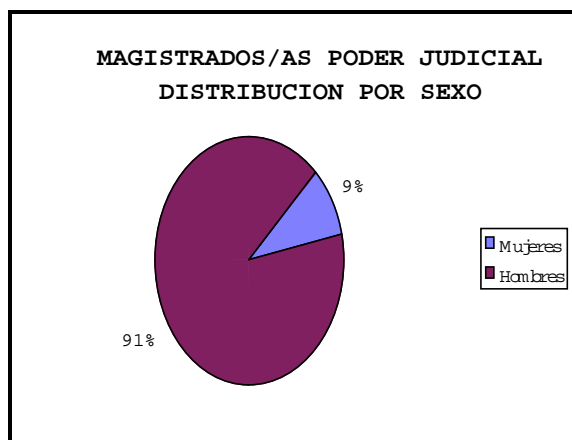
**VICEMINISTROS/AS
DISTRIBUCION POR SEXO**



**PRESIDENTES/AS EJECUTIVOS/AS
DISTRIBUCION POR SEXO**







De la información gráfica y numérica, así como del análisis que se ha presentado se puede deducir que las prácticas imperantes impiden que las mujeres ocupen puestos claves de decisión política, lo cual resulta discriminatorio y violatorio de los derechos políticos básicos de las mujeres. En todos los ámbitos analizados para conocer la participación de mujeres, como fueron los Ministerios y Viceministerios, Juntas Directivas, Presidencias de Juntas Directivas y Presidencias y Vicepresidencias de los Concejos Municipalidades, se pudo constatar que las mujeres representan menos de la mitad del porcentaje mínimo establecido.

La Defensoría de los Habitantes reitera su compromiso de combatir esta forma de discriminación en contra de la mitad de la población costarricense. En consecuencia recomienda:

- **Al Tribunal Supremo de Elecciones:** continuar promoviendo el proceso de Reformas Electorales con una amplia participación de los diferentes sectores de la sociedad civil y del Estado costarricense.
- **A la Asamblea Legislativa:** analizar y aprobar el proyecto de ley Reforma a los artículos 5 y 6 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.

F. HACIA UN CONTROL DEMOCRATICO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL

1. Introducción

El Poder Judicial, como órgano encargado constitucionalmente de ejercer la función jurisdiccional en forma exclusiva, necesariamente y de forma correlativa despliega además una serie de actuaciones de carácter administrativo que pueden derivar -sea por acciones o por omisiones- en situaciones de violación de derechos o intereses de los habitantes que recurren ante ese mismo Poder.

La prestación del servicio público de administración de justicia se enmarca precisamente en la efectividad del derecho a la justicia como derecho fundamental, sobre el cual coincide tanto el ordenamiento jurídico nacional e internacional, que ha de ser efectivo, sencillo breve y sin dilaciones injustificadas.⁸

La ley de creación de la Defensoría de los Habitantes, Ley No. 7319 de 17 de noviembre de 1992, otorga a la Institución la potestad de investigar "aquellas irregularidades de carácter administrativo que se atribuyan a algún órgano del Poder Judicial o a sus servidores."⁹ El reconocimiento de esta potestad obedece además al claro planteamiento de la Administración de Justicia como un servicio público, que conforme señala la doctrina obliga a la fiscalización de la funcionalidad de los órganos con miras a valorar la buena prestación del servicio y a procurar la enmienda de aquellas fallas que pudieran incidir en la correcta actividad prestacional.

No obstante ser sumamente amplia la discusión doctrinal en torno a la Teoría del Servicio Público, merece traer a colación la concepción del iuspublicista Pérez Botija, quien señala "El servicio público es la actividad organizada para satisfacer una necesidad colectiva de interés público o social de una manera regular y continua por una institución oficial, regida por un régimen jurídico especial y sin fin especulativo". Así, a la noción de servicio público se le suma la de su buen funcionamiento como presupuesto sine qua non de la actividad prestacional del Estado. En el caso de la Administración de Justicia la colectividad demanda que el servicio que se preste sea de la mejor manera posible en tanto fundamenta al propio Estado de Derecho y afirma la confianza de los habitantes en sus instituciones.

⁸ Ver: Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 8; Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por Ley 4534 de 23 de febrero de 1970; Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, artículo 14. Aprobado por Ley de la República 4229 de 11 de diciembre de 1968; Constitución Política de la República, artículo 41.

⁹Ley de la Defensoría de los Habitantes, Ley No. 7319 de 17 de noviembre de 1992. artículo 12.4

A pesar de lo anterior, desde que la Defensoría de los Habitantes entró en funciones en octubre de 1993, constantemente se han recibido denuncias por actuaciones u omisiones por parte de funcionarios u oficinas del Poder Judicial que violentan el derecho fundamental y constitucional de todo habitante de contar con un sistema de administración de justicia célere y eficiente. Es un hecho entonces que el Poder Judicial, al igual que todos los poderes públicos, también puede lesionar los derechos e intereses de los habitantes por medio de actuaciones u omisiones de tipo administrativo.

En algunos casos, las denuncias recibidas se refieren a aspectos que pueden considerarse simplemente como de gestión administrativa, verbigracia, la falta de espacios físicos adecuados en los tribunales, pérdida de expedientes, mala atención o bien la carencia de personal de apoyo en algún despacho judicial. Pero también, en otras oportunidades, el reclamo de los habitantes se ha centrado en la dilación del aparato judicial para atender los asuntos que se le someten a su conocimiento. Estas situaciones se encuentran dentro de la esfera del servicio público de justicia, no en cuanto a la actividad jurisdiccional propia del Poder Judicial. En esto, el profesor Gil Robles ha sido enfático al clarificar el hecho de que: "la independencia nada tiene que ver con el hecho de cumplir con eficacia y celeridad el servicio público de la justicia, es decir, con la tarea de ir al juzgado, de dictar sentencias, de escuchar a los acusados, de asegurar el trabajo del secretario, de garantizar que no se pierdan los documentos y de que no se tome ocho años el resolver los pleitos. Todo esto, que nada tiene que ver con la independencia de la justicia, más bien concierne a la esfera de un servicio público, en este caso el funcionamiento de la oficina judicial".¹⁰

La forma como debe proceder la Defensoría de los Habitantes tras conocer esas denuncias ha sido el objeto de una larga polémica con la Corte Suprema de Justicia. La Corte argumentó inicialmente que en resguardo de la independencia que constitucionalmente se le ha garantizado al Poder Judicial, la intervención de la Defensoría en los asuntos administrativos ha de limitarse a comunicar al Poder Judicial sobre la denuncia interpuesta, ya que serán los órganos de este Poder los competentes para resolverlas. De esa forma pretendía la Corte que la Defensoría se limitara a dar seguimiento a los procedimientos desarrollados por los órganos judiciales en aras de esclarecer las denuncias recibidas por esa institución, impidiendo de esta forma el control externo a la función y dejando esa potestad en forma exclusiva a la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, una lectura de la Constitución y de las Leyes atinentes a la materia evidencia que la posición que sostenía la Corte carecía de fundamento, y en tal sentido la propuesta elaborada por la Comisión Interinstitucional Defensoría de los Habitantes – Poder Judicial, la misma Corte ha reconsiderado esta posición, reconociéndose ahora, y quedando fuera de discusión, la competencia legal que

¹⁰ Palabras del Dr. Alvaro Gil Robles, citado en la ponencia del Dr. Jorge Luis Maiorano, dictada en el II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, Toledo, abril de 1997.

posee la Defensoría para investigar aquellos asuntos de orden administrativo que se relacionen con actuaciones de funcionarios o despachos judiciales.

Lo que sí debe dejarse claro desde ahora es que no son todas las actuaciones del Poder Judicial las susceptibles de control. Es necesario referirse a este tema realizando desde el principio una exclusión fundamental, señalando que sólo son controlables por agentes externos las actuaciones del Poder Judicial que no se enmarquen como función jurisdiccional.

En efecto, el artículo 152 de la Constitución establece que el Poder Judicial "lo ejercen" (se refiere a una función) la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que establezca la Ley (se refiere a los órganos que cumplen esa función). Por su parte, el artículo 153 constitucional especifica cuál es la función asignada al Poder Judicial, que es la jurisdiccional, diciendo que consiste en 1) conocer causas, 2) resolver definitivamente sobre ellas y 3) ejecutar las resoluciones que pronuncie. Finalmente, es el artículo 154 de la Ley Fundamental el que establece que el Poder Judicial (los órganos que lo integran) sólo está sometido a la Constitución y a las Leyes.

De lo anterior se puede concluir válidamente que la Constitución ha garantizado independencia total al Poder Judicial en relación exclusiva con la función jurisdiccional que le atañe. En el ejercicio de la jurisdicción, el Poder Judicial (la Corte Suprema de Justicia como tribunal y los Jueces, nada más) están exentos de control por parte de los otros Poderes del Estado. Y por función jurisdiccional no se puede entender otra cosa, sino sólo lo que la Constitución define como tal: conocer de las causas, resolverlas de forma definitiva y ejecutar lo resuelto.

Ahora bien, una vez establecido en qué aspectos existe independencia absoluta del Poder Judicial, debe señalarse que en todos los demás campos de actuación de ese órgano constitucional existe la posibilidad de que haya contralores externos, como lo son la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes de la República.

En relación con la Defensoría de los Habitantes debe resaltarse su carácter de órgano de control de legalidad, moralidad y justicia, que persigue el fin de proteger los derechos e intereses de los habitantes de la República frente a los actos, las omisiones o las actuaciones materiales del sector público, según mandato que le otorga la ley. Es decir, es una organización fiscalizadora del buen funcionamiento de todos los órganos públicos, dentro de los cuales no puede excluirse al Poder Judicial.

La construcción de la justicia de un país, no depende únicamente del Poder Judicial (administrarla sí, pero construirla no) sino que requiere de la permanente colaboración de los distintos poderes e instituciones de la República, incluyendo la necesaria participación de la sociedad civil.

2. Estado de la situación

a. De la constitución de una Comisión Interinstitucional Defensoría de los Habitantes- Poder Judicial

En atención al Informe Anual que presentara esta Defensoría el año anterior, el 28 de mayo de 1998 el Presidente de la Asamblea Legislativa remitió una nota al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en la cual manifiesta su preocupación al estimar que lamentablemente, el sentimiento generalizado entre los costarricenses, es que el principio constitucional recogido por el Artículo 41 de nuestra Constitución Política -justicia pronta y cumplida- no se está cumpliendo en nuestro país. De igual forma hace referencia a los informes que desde junio de 1994 ha enviado la Defensoría de los Habitantes a la Asamblea Legislativa y en los cuales se reporta el problema de la dilación de justicia como uno de los asuntos estructurales de mayor incidencia en el orden jurídico nacional.

De igual forma se refiere en esta nota la preocupación que produce a la Presidencia de la Asamblea "la persistencia de las autoridades y funcionarios del Poder Judicial de resistir la acción investigadora y de denuncia de la Defensoría de los Habitantes toda vez que, como ya queda dicho, al ser el derecho a la justicia pronta y cumplida un valor supremo de la sociedad, su tutela, vigilancia y protección es tarea de todos los costarricenses y no de un sólo Poder de la República".

En consecuencia, al ser la Defensoría de los Habitantes una institución adscrita al Poder Legislativo y coadyuvante de la Asamblea Legislativa, el señor Presidente de la Asamblea Legislativa solicita a la Presidencia del Poder Judicial su colaboración para que sean revisados, por la instancia correspondiente en el Poder Judicial, los criterios sostenidos hasta esa fecha y que se han expresado en una reiterada resistencia a admitir que la Defensoría cumpla con sus deberes y ejerza sus facultades también en el Poder Judicial.

En sesión 16-98 de Corte Plena, celebrada el 1 de junio de 1998, ese órgano conoce la comunicación del señor Presidente de la Asamblea Legislativa y acuerda trasladar la misma a la Comisión de Modernización del Poder Judicial.

Con fecha 25 de junio de 1998 el Presidente de la Corte remite respuesta al Presidente de la Asamblea Legislativa sobre la comunicación del 28 de mayo, en la cual indica que "el problema del retraso judicial requiere del esfuerzo conjunto de las instituciones que conforman el sector justicia ... y constituye un problema interinstitucional, por lo cual no se soluciona solamente con medidas aisladas a lo interno del judicial." Que por esa razón existe la Comisión Nacional para el Mejoramiento de Administración de Justicia (CONAMAJ), el cual considera el foro idóneo para el diálogo y coordinación entre las instituciones públicas con interés en esta problemática.

En dicha misiva, el Presidente de la Corte señala que se ha implementado un programa de acción dirigido a cuatro ámbitos importantes para la administración

de justicia: Mejoramiento de la gestión de los despachos judiciales, Capacitación Judicial, Fortalecimiento de la Gestión Administrativa, e Informática Jurídica. En cuanto a la competencia de la Defensoría de los Habitantes, indica:

“No es correcto afirmar que la Corte desconoce la competencia de la Defensoría de los Habitantes y que se niega a colaborar con ella. La Corte admite y reconoce la competencia de la Defensoría pero en cuanto a la función administrativa, no así en la jurisdiccional, en la que si la Corte tiene sus límites y prohibiciones, éstos también rigen con igual o mayor razón para los demás entes públicos y privados. Y respecto a la función administrativa, debe hacerlo mediante el procedimiento que establece la Ley y el Reglamento, conforme luego se indicará, y así debe entenderse cualquier manifestación que haya hecho el suscrito, y a que se alude al final del informe de la Defensoría del año 1997”.

El 1° de julio de 1998 la Defensoría recibe copia del acuerdo tomado por el Consejo Superior del Poder Judicial en sesión No. 47-98 del 22 de junio de ese año, Artículo LXXVI, en el cual se dispone solicitar a la Defensoría de los Habitantes la lista detallada de las quejas recibidas en relación con actuaciones del Poder Judicial, así como el informe de la Defensoría correspondiente al año 1997.

En junio de 1998 la Defensora de los Habitantes hace una visita al Presidente de la Corte Suprema de Justicia con el objeto de tratar el tema de las diferencias de criterio entre la Defensoría y la Corte en cuanto a la competencia de la primera a fin de investigar directamente actuaciones administrativas del Poder Judicial y con ello facilitar el cumplimiento del mandato de la Ley de la Defensoría de los Habitantes. Se acuerda en esta reunión conformar una Comisión Interinstitucional Defensoría de los Habitantes-Poder Judicial, la cual se integró por un grupo de Magistrados y de funcionarios de la Defensora de los Habitantes.

Esta Comisión se reunió en cuatro sesiones en los meses de julio y agosto de 1998, y como uno de los asuntos tratados se propuso la definición y delimitación de los campos administrativo y jurisdiccional dentro de la actividad propia del Poder Judicial, haciéndose una propuesta concreta de definición que fue sometida a Corte Plena por los representantes de ese Poder de la República.

De esta forma, hasta la sesión de Corte Plena del 19 de octubre de 1998, se conoce el informe presentado por la Comisión Interinstitucional designada para atender lo relacionado entre la Corte y la Defensoría; sin embargo, este informe no fue aprobado sin que se indiquen, por parte de la Corte Plena, las razones que justifican tal decisión. Por tal razón, un Magistrado, en nota del 22 de octubre de 1998, solicitó una reconsideración del acuerdo que desestimó la propuesta. A esta solicitud se adhirió posteriormente otro Magistrado. En sesión de Corte Plena del 26 de octubre de 1998, artículo III, se tiene por presentada la reconsideración y se remiten las diligencias a la Comisión para que “con vista en las observaciones de las señoras Magistradas y los señores Magistrados, analicen y presenten a la Corte las modificaciones que procedan”.

Cabe señalar que luego de la formulación de la propuesta, desde la Defensoría se insistió ante los representantes del Poder Judicial para que ésta fuera conocida por la Corte Plena, lo cual demoró algunos meses por lo que durante ese periodo la Defensoría siguió dando trámite a los asuntos que sobre el particular se ponían en su conocimiento.

El 25 de marzo de 1999, dado que la Defensoría no había recibido ninguna comunicación oficial o convocatoria para una nueva reunión de la Comisión Interinstitucional, mediante oficio DH-220-99, se solicitó al coordinador de la representación del Poder Judicial en dicha instancia, que se le informase sobre el estado de la reconsideración por él planteada, e igualmente se manifestó el interés en que se llegue a una resolución sobre el particular.

En atención a esta excitativa, el 12 de abril de 1999 la Comisión Interinstitucional Defensoría-Poder Judicial se reúne nuevamente. En esta reunión se revisó en lo fundamental la propuesta de acuerdo presentada a la consideración de la Corte Plena y se incorporaron algunos aspectos conforme a las observaciones de los representantes del Poder Judicial. Este acuerdo, en su aspecto resolutivo, acuerda establecer los siguientes lineamientos generales de relación interinstitucional:

- Que la Defensoría de los Habitantes ejerce un control de legalidad sobre la actividad administrativa del Sector Público, incluido el Poder Judicial.
- Que compete en forma exclusiva al Poder Judicial el conocimiento, procedimiento, investigación y resolución, sumaria o definitiva, de los asuntos de naturaleza jurisdiccional sometidos a conocimiento de los tribunales de justicia.
- Que en el ejercicio de la función jurisdiccional ha de prevalecer en todo momento el principio constitucional de independencia del juez.
- Que ambas instituciones coinciden en que una correcta interpretación de los acápites 1 y 4 del artículo 12 de la Ley No. 7319 permite a la Defensoría de los Habitantes de la República la investigación de la queja planteada tendiente a establecer la veracidad o no de los hechos denunciados.
- Que en relación con el procedimiento de investigación que realizará la Defensoría de los Habitantes, de conformidad con los artículos 1, 4 y 19 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, ésta lo hará solicitando cualquier tipo de información dentro del ámbito de su competencia en relación con la función administrativa de los órganos del Poder Judicial.
- Que toda solicitud de información, así como todo informe que emita la Defensoría de los Habitantes, se hará del conocimiento de la Corte Suprema de Justicia para los efectos que estime pertinentes.
- Que en caso de que la información solicitada, a criterio del órgano requerido, se relacione con el ejercicio de la función jurisdiccional, éste deberá excusarse de manera fundamentada de rendir el informe solicitado y así lo comunicará a la Corte Suprema de Justicia y a la Defensoría, debiendo la primera conocer del asunto y resolver en definitiva si procede o no la excusa, lo cual comunicará a la Defensoría de los Habitantes.

- Que de la Defensoría se remitirá a conocimiento de la Corte Plena los asuntos de política institucional y de carácter estructural que se deriven del análisis sistemático de las denuncias individuales. Que para el estudio de este tipo de asuntos, se conformará una comisión interinstitucional que evalúe y de seguimiento a los mismos, la cual se reunirá cada dos meses o cuando las necesidades así lo requieran.
- Será objeto de control administrativo por parte de la Defensoría de los Habitantes: los asuntos relacionados con la calidad y oportunidad en la prestación del servicio de administración de justicia y los relacionados con la situación y actuación administrativa de los servicios judiciales.

Con este nuevo texto se acordó su presentación a la mayor brevedad ante la Corte Plena en espera de su aprobación definitiva, lo cual a la fecha se encuentra pendiente de resolución

Ahora bien, aparte de la definición de esta situación y dada la coyuntura que atraviesa la institucionalidad del Poder Judicial, se estima necesario hacer un análisis, desde la perspectiva de la Defensoría de los Habitantes, sobre la situación general que se percibe sobre el Poder Judicial, a propósito de los casos que se conocen en esta Defensoría y sobre los cuales se han emitido los respectivos informes a los interesados.

b. Percepción de los habitantes sobre la Administración de Justicia

Numerosos parecen ser los problemas que actualmente se plantean en el sector de la administración de justicia y que día a día se publican en los medios de comunicación masiva. La dilación de justicia, la lentitud e inoperancia de la ejecución de sus decisiones, la pérdida de expedientes o folios, la escasa accesibilidad al servicio, lo elevado de sus costes, el distanciamiento de los administradores de justicia de la realidad social y nacional y la subsecuente deshumanización del proceso, el conservadurismo, la calidad del servicio, la inestabilidad laboral y la escasa capacitación que reciben algunos funcionarios, y el secretismo en las sesiones de Corte Plena¹¹

Se critica públicamente la ineficiencia debida a fallos en la información brindada a los usuarios, ineficiencia debida a la impune incumplimiento de responsabilidades, ineficiencia por la especial rigidez impuesta a la gestión por la centralización del poder (donde los jefes de la institución son jueces y jefes administrativos a la vez).

¹¹ LA NACION, 1° de febrero de 1999. Entrevista al Magistrado Jorge Rojas, quien agregó que: “se debe buscar un cambio de actitud. Humanizar el servicio judicial, evitar el uso indiscriminado de recursos para hacer más engorroso el trámite. Y a esto creo que estamos llamados no sólo los funcionarios del Poder Judicial, sino también los usuarios y los abogados.” (p. 6 A)

Esta situación ha producido la insatisfacción de los habitantes frente al servicio de justicia, situación que mina día a día la confianza en el Poder Judicial, base fundamental de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho. Insatisfacción de los habitantes por el tiempo de resolución, insatisfacción en la protección de los derechos de las víctimas; en general, insatisfacción del habitante que ha visto violentado un derecho, y que acude a la vía judicial para que le sea respetado, y allí le es violentado el derecho base de la tutela de los demás, la justicia pronta y cumplida, porque una justicia que no es ni pronta ni cumplida, no es justicia.¹²

Sin embargo, este año acudimos a un cambio en la jefatura de la institución, transición de la cual se esperan cambios en la dirección del proceso de modernización del Poder Judicial, proceso en el cual se podría aprovechar la colaboración de otros órganos y poderes, sin que por ello se considere una intromisión en el Poder Judicial. Además se espera una visión diferente de la administración de justicia y por la cual la Defensoría de los Habitantes ha venido abogando insistentemente, la cual debe ser transparente para que los habitantes puedan ejercer una activa vigilancia, puedan desarrollar la crítica pública generalizada, repensar las reformas normativas y comprenderlas y el recurso a la racionalidad colectiva. Los usuarios del servicio deben ser consultados para detectar las fallas que éste presenta, y no imponer soluciones de espalda al usuario.¹³

c. Estado de la situación: temas con mayor frecuencia en quejas

i. *De las 217 consultas presentadas en 1998*

En el Informe Anual 1997-1998 se informó que 217 personas acudieron a la Defensoría de los Habitantes para plantear sus reclamos contra el aparato judicial. Estos fueron puestos en conocimiento de la Inspección Judicial informalmente por cuanto eran consultas, mas no expedientes. Para poder dar una respuesta satisfactoria al interesado, la Defensoría se abocó al estudio y análisis de cada una de las situaciones expuestas.

De éstas, la gran mayoría trataba de problemas por dilación de justicia en materia de pensiones alimentarias. Algunas consultas se referían a la disconformidad con el trámite llevado en los despachos judiciales, principalmente referidas a retardos en la fijación de la pensión provisional y la definitiva (muchas veces debida a la falta de cooperación interinstitucional, como brindar información del padrón de la CCSS, ¹⁴), retardo en el rebajo¹⁵ o en el aumento del monto de la

¹² Como ya había señalado la Defensoría en su Informe Anual de 1995, p. 274 y en el Informe Anual 1997/1998, p. 71

¹³ LA NACION, lunes 26 de abril de 1999, 18 A

¹⁴ Consulta N° 9807204, IMC vs. Antigua Alcaldía de Coto Brus; Consulta N° 9800889, MICB vs. Alcaldía de Coronado y Juzgado de Pensiones Alimentarias del II Circuito,

pensión¹⁶, retardo para dictar las órdenes de apremio, retardo en la entrega del cheque por concepto de pensión¹⁷ y errores administrativos que afectan los intereses de los acreedores alimentarios¹⁸, retardo en la tramitación y pago del aguinaldo por pensión alimentaria. Otras muchas consultas fueron más bien porque el consultante carecía de la información precisa de cómo realizar un trámite¹⁹, lo que denota la falta de información del usuario del servicio público de justicia y el poco acceso a lugares específicos que pueden brindar esa asesoría jurídica (como es el caso de los Consultorios Jurídicos Universitarios).

En segundo lugar de importancia en número de consultas presentadas se encuentra la disconformidad con algunos trámites en materia penal. Algunas consultas dejaban entrever la disconformidad con retardos en la investigación a cargo del Organismo de Investigación Judicial²⁰, retardos injustificados en el trámite de notificación a testigos y al imputado²¹, retardo en el trámite de las contravenciones conllevando muchas veces el cumplimiento del término de prescripción de la acción, falta de información al usuario de la justicia penal y de tránsito²², retardo injustificado para avenir las pruebas a la causa²³ y quejas sobre la práctica de allanamientos²⁴.

Otro gran grupo de consultas se refieren más bien a trámites generales, tales como la ejecución de sentencias²⁵, problemas con la notificación judicial²⁶, falta

Goicoechea

¹⁵ Consulta N. 9801297, JAVR vrs. Juzgado de Pensiones Alimentarias del II Circuito Judicial Goicoechea

¹⁶ Consulta 9807085, ALMP vrs. Juzgado de Pensiones Alimentarias del II Circuito Judicial Goicoechea.

¹⁷ Consulta 9804308, LMZG vrs. Juzgado Contravencional y de Menor Cuantía de Pavas

¹⁸ Consulta 9809605, IMG vrs. Antigua Alcaldía de Pensiones Alimentarias de Puntarenas.

¹⁹ Consultas 9802571, LJCv; 9800964, VJBC; 9809700, MHS; 98047-07, MIDC.

²⁰ Consulta N. 9805912, MGF vrs. OIJ Pérez Zeledón.

²¹ Consulta 98002248, EGR vrs. antigua Alcaldía de la Unión (Cartago), caso por retención indebida en el cual se hace la prevención estipulada en el art. 223, párrafo 3 ocho meses después de interpuesta la denuncia, y se procede al allanamiento de la casa del imputado, un año después. La causa se archivó por falta de prueba.

²² Consulta N. 9810636, EZS vrs. antigua Alcaldía de Cañas. En este asunto, señala la consultante que se presentó al Despacho judicial a efectos de poner una denuncia, y le dijeron que no se la aceptaban. Esta negativa asombró a la consultante, quien se comunicó a la Defensoría. Obviamente, la negativa de la Alcaldía tenía fundamento (ya se había iniciado de oficio la causa por ser un asunto que se origina de un parte de tránsito), pero la insatisfacción de la usuaria a quien nunca se le explicó dicha situación es razonable.

²³ Consulta N. 9808439, EAC vrs. Unidad de Medicina Legal y Fiscalía de Heredia. La consultante señala que los resultados de un examen médico legal tardaron casi un mes para llegar a la Fiscalía, y tuvieron que durar allá un mes más para que incorporaran al expediente.

²⁴ Consulta N. 9805934, JPE vrs. Antiguo Juzgado Cuarto de Instrucción de San José

²⁵ Consulta N. 9802136, RTB; Consulta N. 9804725, PRP.

²⁶ Consulta N. 9810264, MFRB vrs. Juzgado de Tránsito del II Circuito Judicial Goicoechea.

de información del usuario de las razones por las que se archivó una causa²⁷; por último, algunas personas manifestaron su preocupación por el retardo en ciertos procesos, que no siempre tenían relación directa con las responsabilidades o el quehacer de la Administración de Justicia.²⁸

ii. Quejas e investigaciones respecto de la Materia Constitucional

● **Acciones de Inconstitucionalidad**

Dada la importancia que representan las cuestiones de constitucionalidad en lo referente a la seguridad jurídica del país, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Sala Constitucional un listado de las Acciones de Inconstitucionalidad y Consultas Legislativas que estuvieren pendientes de resolución, observando que existe una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolución desde el año de 1994²⁹, 12 acciones del año de 1995³⁰, 27 acciones del año de 1996³¹, 28 acciones del año de 1997³², 52 acciones pendientes entradas en el año de 1998³³ y 72 acciones presentadas en lo que va del año de 1999³⁴. Esto suma un total de 192 acciones de inconstitucionalidad y consultas legislativas pendientes de resolución.³⁵

²⁷ Consulta N. 9802451, RCB vrs. antigua Alcaldía de Los Chiles

²⁸ Consulta N. 9807213, MLH manifiesta su preocupación frente a la ola de asaltos y robos y la inacción del Poder Judicial; Consulta 4572298, RJM manifiesta su preocupación respecto de la tardanza de los procesos de adopción.

²⁹ Expediente Constitucional N. 0757-94, JA vrs. Código Municipal y Ley de Tránsito.

³⁰ Entre las que se encuentran los artículos 74 del Código Electoral, art. 139 Bis párrafo 2 del Código de Comercio, varios artículos de la Ley de Reforma Integral del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional, arts. 592, 593 y 1401 del Código Civil, entre otros.

³¹ Entre las que figuran la Ley General de Policía y el Reglamento de Servicio de Seguridad Privada, arts. 22 y 25 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito en Servicios Públicos y contra la Ley de Creación de la Autoridad Reguladora del Servicio Público, entre otras.

³² Entre las que se encuentran recurridas la Ley General de Espectáculos Públicos, Ley General de Aduanas, art. 144 del Código Municipal, Ley de Defensa del Idioma Español, Ley Presupuestaria N. 7652, entre otras.

³³ Entre las que se destacan las acciones contra el artículo 50 de la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa, arts. 221 y 221 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 41 párrafo 3 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley de Biodiversidad, art. 156 del Código de Trabajo, entre otras.

³⁴ Entre las que se encuentran la Ley de Espectáculos Públicos, reforma del artículo V del Código procesal Civil, art. 29 párrafo 3 de la Ley de Migración y Extranjería, arts. 244 y 246 del Código de Familia, Ley contra Violencia Doméstica, arts. 109 y 110 del Código de la Niñez y la Adolescencia, art. 32 de la Propiedad Horizontal, entre otras.

³⁵ Una de las Acciones de Inconstitucionalidad sobre las cuales los habitantes han manifestado interés en una pronta resolución es la correspondiente al Exp. 98-537-007-CO, y que se refiere a la Reforma al Título V del Código Procesal Civil que regula el proceso de Administración por Intervención Judicial. Esta Acción mantiene suspendidos estos procesos judiciales, afectándose la definición de derechos para las partes involucradas en los mismos.

- **Recursos de Amparo**

La disposición que emana del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, respecto del “recurso judicial efectivo” diferente del recurso contencioso administrativo de la responsabilidad del Estado por los agravios, demanda el correcto funcionamiento de los mecanismos procesales constitucionales de tutela y garantía de los derechos de los habitantes.

Al menos dos personas presentaron su disconformidad respecto del tiempo que deben esperar entre la votación del recurso y la redacción de la sentencia. (Expedientes N° 7046-22-98, MA vrs. Dirección Nacional de Pensiones; 5919-22-98, MV vrs. Ministerio de Educación Pública) Dos meses, tres, seis, y más es el término que se está tardando en la redacción del voto; tiempo en el cual el usuario del servicio muchas veces no puede hacer ejecutivo el fallo, porque muchas instituciones exigen saber de qué forma está direccionado el contenido del voto para proceder a realizar la acción u omitir ésta. En estos casos, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado a la Sala Constitucional “Tomar las previsiones necesarias a fin de evitar, en un futuro, que como en el presente caso, el tiempo transcurrido entre la votación del asunto, y la redacción, firma y notificación de la resolución sea excesivo, de manera que se afecten los intereses de las partes involucradas en el proceso”.

- **Recursos de Hábeas Corpus**

Durante este período la Defensoría de los Habitantes no ha recibido ninguna queja respecto de la tramitación de los hábeas corpus.

iii. Quejas respecto de la Materia Penal

El día 1° de enero de 1998 entró en vigencia el Código Procesal Penal (Ley N° 7594). Este cuerpo normativo marca la transición entre un proceso anterior, de tipo inquisitivo a un proceso más humano, de tipo acusatorio. Todo cambio trae consigo un sinnúmero de ajustes, de esfuerzos para la adaptación, principalmente a partir de un nuevo proceso en el que se traslada la investigación de la causa del antiguo Juez de Instrucción al Ministerio Público.

Si bien es cierto se habían concedido dos años de preparación para la entrada en vigencia de esta nueva normativa (artículo 472 de la Ley N° 7594), y que presupuestariamente la Corte ha hecho una enorme inversión en recurso humano, la transición no ha sido del toda exitosa³⁶.

Casos atrasados de los Juzgados de Instrucción que fueron trasladados al Ministerio Público, problemas de espacio físico y la solución adoptada para éste (los megadespachos), falta de adiestramiento y práctica en el recurso humano, falta

³⁶ Memoria Anual del Ministerio Público, Poder Judicial, Año de 1998

de personal de apoyo, falta de recursos materiales (vehículos, computadoras, etc.) son algunos de los problemas con los que tiene que lidiar el cuerpo de fiscales para poder desarrollar su labor. Sin embargo, junto a este cuerpo de fiscales, quienes sufren directamente los atrasos, la imprevisión y los problemas son los usuarios del servicio. Por ejemplo, un usuario manifestó su disconformidad ante la Defensoría de los Habitantes por cuanto en un caso de retención indebida se hizo la prevención de pago más de dos meses después; según manifestaba el Fiscal de la causa, no se pudo ir a prevenir al denunciado por falta de un vehículo para realizar dicha diligencia (Expediente N° 5341-22-98 JMQR, vrs. Fiscalía de Desamparados).

Otro cambio que introdujo el Código Procesal Penal es el criterio de oportunidad a cargo del Ministerio Público, en donde se le reconoce al Ministerio Público la potestad de prescindir de la persecución penal en aquellos casos que se consideren “insignificantes” y reconoce otros medios de terminar la etapa preparatoria, como son la suspensión del proceso a prueba, la conciliación o el procedimiento abreviado aparte de los otros medios de extinguir la acción penal como es la desestimación de la causa. Todos estos recursos representan instrumentos necesarios para que el Ministerio Público no se desgaste en perseguir todo tipo de situaciones, sino sólo aquellas que efectivamente afectan el interés público o lo haya cometido un funcionario público. Pero éstos medios, que significan un gran avance en la modernización de un proceso penal (per se gravoso para las partes), también producen otros efectos. En el usuario, al cual nunca o casi nunca se le brinda la información necesaria, ve cómo su denuncia se desestima, o ve como al denunciado se le suspendió el proceso sin entender el por qué, o ve cómo por insistencia de defensores y fiscales e inactividad del juez, concilió una cosa con la que no estaba de acuerdo, o que en la oficina de Defensa Civil del Ministerio Público le dijeron que eso no es cobrable. Todo estas acciones producen un sentimiento de insatisfacción de la víctima, y a veces del propio imputado.

La víctima considera que la acción del denunciado ha quedado impune, que el proceso no satisfizo realmente sus pretensiones, o que al conciliar el denunciado va a incumplir impunemente. El imputado, quien también enfrenta el proceso muchas veces carente de información, no entiende por qué razón salió sin acusación y sin juicio, o que si no paga se vuelve a iniciar el proceso en su contra.

El proceso penal representa un instrumento adecuado para las partes; sin embargo, depende, en cierta medida, de la información con que cuenta el usuario para comprender los resultados. Con mayor información, los usuarios se mostrarían más satisfechos y comprenderían que el sistema penal funciona y que como instrumento jurídico por sí sólo no produce impunidad.

Pero el problema no sólo está en el Ministerio Público, sino parecen ser un problema transversal a todo el sistema de justicia penal. Los megadespachos, tema tan discutido en la actualidad, parece no ser la solución más adecuada en cuanto a la distribución de responsabilidades y tareas. La “pérdida” de expedientes, muchas veces archivados por equivocación (Expediente N° 7024-22-99, M.L.C. vrs. antiguo Juzgado Cuarto de Instrucción), tardanza excesiva de los Tribunales de

Juicio en la fijación de fecha para debate (Expedientes N° 5905-22-98, H.V. vrs. antiguo Juzgado Quinto Penal de San José y 4962-22-98 D. C. Z. vrs. Antiguo Tribunal Superior Tercero Penal, Sección Segunda) realización de conciliaciones sin respetar la posición de las partes, falta de información y mala atención a la víctima (Expediente N. 7042-22-98, O.C.A. vrs. Unidad Especializada de Delitos contra la Vida) y anticipo de prueba que afecta garantías o derechos llevadas a cabo sin mayor información a la víctima o al denunciado (allanamientos, registro de vehículos)³⁷ son, entre otros, algunos de los problemas que manifiestan los habitantes ante la Defensoría. Asimismo, muchos habitantes no se explican por qué deben cargar con la inoperancia de un sistema que por el atraso injustificado en la tramitación de la investigación el denunciado ya no aparece o el cuerpo del delito tampoco existe.

La Defensoría de los Habitantes ha recomendado a la Corte Suprema de Justicia adoptar las medidas necesarias a fin de evitar las siguientes situaciones: la pérdida de expedientes (error humano evitable), la mala atención en Despachos, la falta de información que afecta directamente los intereses de los sujetos partícipes del proceso. En general estas recomendaciones van dirigidas a que aparte de la humanización del proceso, se humanicen los operadores del mismo.

Por todo lo anterior, no debe extrañar que en las encuestas realizadas sobre "Seguridad Ciudadana"³⁸ destaca que la percepción de los habitantes es que la justicia penal no persigue por igual a ricos como a pobres, ni resuelve los problemas de las víctimas y que los Tribunales de Justicia resuelven con excesiva suavidad; aparte de que se endilga a los Tribunales de Justicia que la Justicia es complicada, que los trámites son costosos y que no garantiza la reparación de los daños.³⁹ Es importante tomar conciencia que no es la justicia penal la panacea para resolver los problemas de la "inseguridad" de los habitantes; sólo es la última ratio de las respuestas estatales; las demás respuestas están en la propia sociedad.

iv. Quejas respecto de la Justicia Penal Juvenil

Aunque la Defensoría de los Habitantes no ha recibido una queja formal contra el proceso penal juvenil, sí se formulan continuamente consultas respecto de éste. Principalmente en lo referido a conciliaciones pactadas sin tomar en consideración la opinión de la persona menor de edad o de la víctima, resabios tutelares en las resoluciones adoptadas y un sentimiento de insatisfacción de la víctima respecto del proceso.

³⁷ Expediente N 5775-22-98, M.V.F. vrs. Unidad Especializada de Delitos contra la Vida

³⁸ Encuesta que fuera presentada en el Foro de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal: Perspectiva de la Sociedad Civil, organizado por el PNUD-Defensoría de los Habitantes (22-24 marzo de 1999)

³⁹ Resultados de la Encuesta Unimer para el Proyecto Regional de Justicia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Febrero de 1999), '*Percepción Social de la Inseguridad Ciudadana y de la Justicia Penal*'

Ésta última considera que hay impunidad cuando no hay pena privativa de libertad; por lo que brindándose una buena información acerca de las consecuencias del incumplimiento de las sanciones alternativas y sobre el fin de éstas, la víctima podría convertirse en un colaborador del proceso y podría considerar que los fines para los que se creó la Justicia Penal Juvenil se cumplen (artículo 7 de la Ley de Justicia Penal Juvenil).

Respecto de los actores procesales, se debe reconocer que el Ministerio Público está realizando una buena labor en la aplicación de los criterios de oportunidad, la detención provisional ha sido utilizada proporcional y excepcionalmente (excepto en algunos delitos de impacto en opinión pública, como el narcotráfico)

Por otro lado, en la Defensoría de los Habitantes se pudo constatar que la Corte Suprema de Justicia no ha cumplido con el principio dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Justicia Penal Juvenil, el principio de justicia especializada. En efecto, fuera del Juzgado Penal Juvenil de San José, no existe un juzgado especializado en la materia penal juvenil sino que esta materia está siendo conocida por "recargo" en los Juzgados de Familia⁴⁰, con la evidente afectación del proceso penal juvenil, ya que en los Juzgados de Familia se tramita a su vez, los procesos de garantías a favor de las personas menores de edad, confundiéndose en ocasiones, la tutela proteccionista de un proceso con la responsabilidad garantista del otro. Asimismo, los Tribunales de Apelación y de Casación tampoco tienen competencia exclusiva especializada en materia penal juvenil.

Por último, preocupa a la Defensoría de los Habitantes las conclusiones a las que llega la Comisión Especial Mixta que estudia y analiza el aumento de la Criminalidad en el País y el Deterioro de la Seguridad Ciudadana (Expediente Legislativo 13.407) en materia de personas menores de edad que infringen la ley. Las discusiones sobre la necesidad de reducir la edad de imputabilidad penal a los 15 años, surgen casi siempre al calor de la opinión pública. Como lo ha señalado el Dr. Emilio García Méndez, el retribucionismo represivo consiste en el aumento indiscriminado de la represión a través de la propuesta de reducción de la edad de la imputabilidad penal. Esta respuesta, no sólo se ha demostrado completamente inútil, sino que ha contribuido a agravar ulteriormente el problema".⁴¹

Es importante hacer referencia al hecho de que, de conformidad con la Convención de los Derechos del Niño y los demás instrumentos internacionales de protección de la niñez y de la adolescencia, al igual que en el ordenamiento jurídico costarricense, en la Ley de Justicia Penal Juvenil la mayoría de edad de responsabilidad penal se reconoce a los 18 años. Debajo de esa edad, la persona es menor de edad y es sujeto de derechos y responsable penalmente por las acciones

⁴⁰ Como dispone el Acuerdo tomado por Corte Plena, en sesión N° 05-97 celebrada el 3 de marzo de 1997 y Sesión del 6 de febrero de 1997, artículo XXXV.

⁴¹ García Méndez, Emilio; *Derecho de la Infancia Adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral*, Editorial Forum Pacis, Bogotá, 1994.

que realice en contra de la ley, bajo una consideración particular por su condición etaria.⁴²

En este proceso específico de justicia penal juvenil, a la persona menor de edad se les reconoce las mismas garantías procesales básicas que en el proceso de adultos, más aquellas que les corresponda por su especial condición (proceso que debe tender hacia la protección integral del menor de edad, su interés superior, el respeto de sus derechos, su formación integral, y principalmente ser formativo).

v. Quejas respecto de la Materia de Tránsito

La intervención de la Defensoría en un caso permitió que el expediente de un habitante fuera sacado del erróneo archivo en el que se encontraba y siguiera su trámite normal, dos años después. El Tribunal de la Inspección Judicial responde a esta Defensoría que “sin que se sepa cómo” ese expediente se encontró en un Juzgado Penal, sin más trámite que el último que se le había dado en el Tribunal de Tránsito, o sea el decreto de embargo, que pesó sobre el vehículo del quejoso durante dos años, por negligencia de las autoridades judiciales (Expediente N° 5916-22-98, FUC vrs. Tribunal de Tránsito del I y II Circuito Judicial de San José).

La pérdida de expedientes con decreto de embargo y otras medidas cautelares impuestas, junto con la dilación en la fijación de fecha para la audiencia, la mala atención al público, y la falta de información a los usuarios, así como la alta circulación de expedientes de un Juzgado a otro, son situaciones que son corregibles y que el administrado no puede cargar sobre sí, siendo responsabilidad del Estado, y en este caso particular, de la Administración de Justicia, encontrarle solución.

vi. Quejas respecto del Organismo de Investigación Judicial

Las principales quejas presentadas contra el Organismo de Investigación Judicial están referidas a los atrasos en la fijación de fecha para cita, realización y finalmente entrega e incorporación al expediente de los resultados de los dictámenes médico legales, así como también muchas quejas respecto al tiempo de investigación que demoran los agentes investigadores del OIJ. Manifiestan los usuarios que acuden en ayuda de la Policía Técnica Judicial y que una vez puesta la denuncia, no vuelven a saber nada, ni les informan si el caso pasa al Ministerio Público, ni los resultados de la investigación. Obviamente los funcionarios judiciales no pueden invertir todo su tiempo en evacuar consultas de las miles de personas que ponen sus denuncias ante el OIJ, pero la falta de información del caso mueve, con razón suficiente, para que el usuario se manifieste inconforme con la actuación de las autoridades policiales. La zozobra y la inseguridad en que se encuentra el usuario, luego de ser víctima de un supuesto delito, es una situación

⁴² Véase la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Penal Juvenil, en el Capítulo referente a la Responsabilidad.

que debe atender el OIJ y humanizar el servicio al usuario, comprendiendo su situación frente al aparato estatal.

Una denuncia, relacionada con el funcionamiento del OIJ, que conoció la Defensoría de los Habitantes fue la situación de una persona menor de edad que huyó de su hogar con una persona mayor de edad, que según se dijo la sometió a trabajos de prostitución en un hotel de la zona Atlántica. Al parecer, los oficiales de la Policía Judicial encontraron a la persona menor de edad y la interrogaron recibiendo como respuesta que la persona menor de edad no quería regresar al lado de su madre, y la dejaron en el mismo hotel en que la encontraron, sin poner sobre aviso a las autoridades encargadas de velar por la protección de las personas menores de edad y sin observar de esta forma, el derecho de toda persona menor de edad a la protección integral y especial del Estado, derecho que debe ser garantizado y respetado por todas las autoridades públicas.

vii. Quejas respecto de la Materia de Familia

Si bien es cierto las quejas en materia de familia no han sido numerosas, la Defensoría de los Habitantes participó en el Seminario sobre Declaración de Abandono y Adopción en Costa Rica (Hotel Bougainvillea, 4 de noviembre de 1998) en donde se discutieron los problemas que enfrentan los Juzgados de Familia del país en el trámite de éstos procesos.

Asimismo, una habitante presentó una queja por la dilación de justicia en la tramitación de varios incidentes derivados de su divorcio. El Tribunal de Inspección Judicial examinó lo actuado y no encontró retardo alguno. Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes, de la revisión de los legajos en cuestión pudo constatar que en aquellos incidentes donde se discutía el interés superior de la persona menor de edad sí existía una violación a la letra y espíritu de los artículos 107 y 113 del Código de la Niñez y de la Adolescencia, que establece la ausencia de ritualismo procesal, que todo procedimiento se desarrolle sin demora, en términos sencillos y precisos.

viii. Quejas respecto de la Materia de Pensiones Alimentarias

Un habitante presentó una queja en la que se manifestaba disconforme como usuario del servicio de administración de justicia, por dilación indebida en el dictado de la sentencia definitiva respecto del monto; hasta dos años han transcurrido entre la fijación provisional de la pensión y la sentencia definitiva de la misma (Expediente N° 6015-22-98 BT vrs. Antigua Alcaldía de Aserrí). Otro habitante se manifestaba disconforme con el retraso para fijar la fecha para la conciliación en materia de pensiones alimentarias (Expediente N. 7005-22-99, OCR vrs. Juzgado Contravencional y de Menor Cuantía de Pérez Zeledón). El atraso indebido en la resolución de las pensiones, la cantidad de trabajo de los Juzgados Contravencionales y de Menor Cuantía, el atraso para la entrega del pago de la pensión, el atraso para dictar la orden de apremio, el medio poco idóneo y dilatado

de enviar diligencias de anotación, órdenes, etc. (el correo), la poca o nula información que reciben las personas usuarias del servicio, y la mala atención que prestan algunos despachos son algunos de los problemas que manifiestan los habitantes.

Aparte de la materia antes descrita, el día 6 de abril de 1999, funcionarios de la Defensoría de los Habitantes realizaron una visita de rutina al Centro de Atención Institucional de San Ramón, en donde se encuentran privadas de libertad las personas que adeudan pensiones alimentarias. Allí los funcionarios del Sistema Penitenciario manifestaron su preocupación por la “inexistencia de turnos en horas y días inhábiles en los Juzgados de Pensiones Alimentarias, prolongando algunas veces la privación de libertad de los obligados alimentarios. Además, son pocos los defensores públicos que visitan a los apremiados en este Centro”. De dichas quejas se le dio traslado al Poder Judicial, de donde se señaló que: “Se toma nota de las anteriores manifestaciones, lo que también hará la Defensa Pública, para lo que corresponda y comunicarle a la Defensora de los Habitantes, que la situación que expone en cuanto a que algunas veces se prolonga la privación de libertad de los que adeudan pensión alimentaria, su número es muy bajo y no es viable mantener abiertos los despachos correspondientes en todo el país para atenderlo”.

La contestación de la Corte Plena del Poder Judicial fue puesta en conocimiento de la autoridad penitenciaria consultante quien recordó a la Defensoría que los funcionarios judiciales que pueden tener a su orden personas detenidas deben residir a una distancia no mayor de treinta kilómetros, y destacó el hecho de que: “no es importante el que se prolongue la privación de libertad de apremiados corporales en número bajo; sin embargo, la ley no hace diferencia en número, siendo que la libertad es un sagrado principio constitucional protegido por nuestra Carta Fundamental”.

Asimismo, el tema de las pensiones alimentarias es tratado en forma exhaustiva conforme a la perspectiva de género en el apartado correspondiente a la labor sustantiva de la Defensoría de la Mujer.

ix. Quejas respecto de la Materia Laboral

Una de las materias sobre las cuales la Defensoría ha recibido más quejas y consultas durante el presente periodo es la materia laboral. Si bien las denuncias que reportan disconformidades relacionadas con este tema se refieren principalmente al trámite de asuntos por parte de los despachos laborales del Segundo Circuito Judicial de San José, también se han reportado problemas, retrasos en el trámite, o falta de información por parte de juzgados laborales en otras regiones del país (Expedientes N° 4948-22-98, 5737-22-98, 6008-22-98, 7052-22-99, 7055-22-99, 7118-22-99. Consultas N° 9901790, 9902014, 9902117, 9902176, 1999).

De la relación tenida con los habitantes y según visitas periódicas realizadas por funcionarios de la Defensoría a los despachos laborales del Segundo Circuito

Judicial de San José, ha podido determinarse que en muchas de las oportunidades los problemas surgen por la omisión de suministrar información -o de dar información suficiente y adecuada- a los interesados. Esta omisión provoca que, en múltiples casos, los interesados no gestionen adecuadamente ante los mismos despachos judiciales cuando requieran defender sus derechos o intereses, lo cual en la práctica conlleva a la denegación de los mismos, o bien a la tardanza innecesaria para obtener el reconocimiento de éstos por parte de las instancias judiciales, lo cual contraviene el principio constitucional de justicia pronta y cumplida.

En relación con este tema, el Tribunal de la Inspección Judicial se ha manifestado diciendo que "la trascendencia del atascamiento en el Juzgado de Trabajo de ese circuito (Segundo Circuito Judicial de San José) ha generado una respuesta drástica por parte de los jefes de la Institución, dotando de toda una serie de recursos humanos y materiales a ese despacho, al punto que el atraso en el dictado de resoluciones se ha visto disminuido significativamente."⁴³ Y agrega:

Entiende este Tribunal que el proceso referido implica un factor temporal, durante el cual se irá disminuyendo la brecha entre los plazos legales y los reales, bajo la óptica de que en la dinámica funcional de esta materia, los términos se deben interpretar como de carácter ordenatorio mientras continúe el estado de crisis.⁴⁴ (El subrayado no es del original)

A pesar de lo anterior, la larga espera que deben hacer los habitantes para consultar un expediente o evacuar una consulta en los despachos de la materia laboral del Segundo Circuito Judicial de San José es evidente y preocupante. En varias oportunidades se ha observado cómo, luego de esperar por más de una hora para ser atendido, el habitante encuentra que su expediente no aparece, o que la información que se reporta en la pantalla de la computadora no coincide con el estado real de trámite del asunto y que éste no se encuentra en ese despacho sino en otro.

Por lo anterior llama la atención de la Defensoría no solamente el retraso en los trámites judiciales sino la falta general de una buena prestación del servicio público por parte de los despachos judiciales que tramitan la materia laboral en San José. Se hace evidente además la falta de coordinación entre estos despachos cuando se trata de actualizar información y registrar adecuadamente el estado de los expedientes, especialmente los casos en que éstos han sido trasladados de un despacho a otro, sea por recursos de apelación interpuestos por las partes, o por devolución de expedientes según la consulta obligada que se requería de conformidad con el artículo 501 inciso e) del Código de Trabajo, antes de que fuese declarado como inconstitucional por la Sala Constitucional.

⁴³ Tribunal de la Inspección Judicial. Resolución No.331 de las ocho horas y treinta y cinco minutos del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

⁴⁴Ibid

En algunas oportunidades, los habitantes también incurren en errores elementales, como por ejemplo el no señalar lugar para notificaciones dentro de los perímetros judiciales, no ofrecer elementos probatorios -documentales o testimoniales- pertinentes, o no promover diligencias de ejecución de sentencia para procurar el efectivo pago cuando ya ha recaído sentencia firme a su favor.

Estas situaciones merecen análisis y hacen necesario que el Poder Judicial establezca mejores y más eficientes mecanismos de información, atención y tramitación de los asuntos en materia laboral, especialmente tomando en cuenta la naturaleza propia de esta materia y considerando que las personas que recurren a esta vía son aquellas con mayores necesidades y urgencias económicas. Recordamos que la negación de los derechos laborales es en definitiva la negación de valoración y reconocimiento del intelecto y fuerza laboral del ser humano, aspectos que son y deben tenerse siempre como de primer orden para el Estado.

Recordemos que el propio Código de Trabajo dispone que para la interpretación de sus disposiciones, Reglamentos y leyes conexas, debe tomarse en cuenta, fundamentalmente, el interés de los trabajadores y la conveniencia social."⁴⁵ Este concepto se apoya además al tenerse los principios de oralidad y de impulso procesal de oficio como rectores en materia laboral.⁴⁶

x. *De los controles internos del servicio público prestado por el Poder Judicial: El Consejo Superior del Poder Judicial y el Tribunal de la Inspección Judicial*

El artículo 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁴⁷ establece el Tribunal de la Inspección Judicial como un órgano dependiente del Consejo Superior del Poder Judicial encargado de ejercer "control regular y constante sobre todos los servidores del Poder Judicial, incluidos los del Organismo de Investigación Judicial." Esa misma norma define además que dicho Tribunal es el órgano competente para vigilar el buen cumplimiento de los deberes de los funcionarios judiciales, tramita las quejas que se presenten contra esos servidores, e instruye y resuelve lo que proceda respecto al régimen disciplinario; todo sin perjuicio de las atribuciones que tengan en esa materia otros órganos y funcionarios del Poder Judicial.⁴⁸

A pesar de la existencia de ese control, la Defensoría de los Habitantes recibe constantemente quejas relacionadas con actuaciones de funcionarios y despachos judiciales. De igual forma, la Defensoría ha recibido consultas sobre actuaciones y criterios emitidos por la Inspección Judicial.⁴⁹

⁴⁵ Código de Trabajo. Artículo 17.

⁴⁶ Código de Trabajo. Artículo 443.

⁴⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial. No. 7333 de 5 de mayo de 1993, publicada en el Alcance No.24 a La Gaceta No.124 del 1 de julio de 1993. Artículo 184.Id.

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ V. gr. Consulta realizada por A. M. B. C. a la Defensoría de los Habitantes.

Dado el recibo de estas solicitudes, ya desde informes anteriores la Defensoría de los Habitantes reportó la necesidad de realizar un estudio profundo sobre el trámite y criterios utilizados por esa instancia en el ejercicio de la fiscalización de las actuaciones de los funcionarios judiciales⁵⁰; ello además por cuanto se estimó que en algunos de los casos conocidos, las investigaciones hechas por el Tribunal de la Inspección Judicial eran extremadamente formalistas y dejaban sin respuesta a los habitantes quejosos.

Ahora bien, de los informes de la Inspección Judicial recibidos durante el período que comprende este informe, se ha visto cómo, en varias oportunidades, el Tribunal tiene como suficiente prueba de descargo las explicaciones presentadas por los responsables de los despachos judiciales cuestionados, los cuales generalmente reportan como justificante para el retardo en la administración de justicia, razones de orden estructural y de la organización de los mismos despachos judiciales.

En otros casos, el Tribunal ha dicho que no es posible sentar responsabilidades administrativas que motiven la aplicación del régimen disciplinario por cuanto, de la investigación realizada, se concluye que es imposible identificar al funcionario o funcionarios responsables por la mala práctica administrativa o el mal servicio prestado por el despacho judicial (Expediente 4866-22-98 de A. C. L. contra el Juzgado IV Civil de San José). Esto se ha señalado especialmente cuando en un despacho ha existido rotación excesiva de personal y en casos en los que la responsabilidad sobre el manejo de los expedientes no está asignada a ningún funcionario en particular. Aquí la Defensoría ha recomendado al Poder Judicial que se tomen las previsiones necesarias para que en un futuro la responsabilidad individual por el trámite de los expedientes judiciales no se diluya, de forma tal que siempre se pueda identificar al funcionario o funcionaria responsable de éstos. De igual forma, ha sostenido la Defensoría que, aún en aquellos casos que no es posible sentar responsabilidades subjetivas, sí debe analizarse la situación para que al menos pueda establecerse la responsabilidad objetiva o general del sistema de administración de justicia, incurriéndose en falta del servicio por parte de la administración.

Con ese término entendemos la culpa anónima y objetiva del servicio público cuando se incurre en errores que en definitiva producen daños o perjuicios para los administrados, a pesar de que no se cuente con un sujeto o autor responsable identificado. En estos casos el Poder Judicial incurre en culpa anónima por el hecho de no haber contado con los necesarios o capacitados medios materiales o humanos que logran evitar la comisión de aquellas actuaciones improcedentes o equivocadas.

En relación con lo anterior el Dr. Eduardo Ortiz Ortiz ha dicho que la falta de servicio consiste en la carencia de medios o de la organización necesarios para que la Administración opere con un grado aceptable de prudencia y eficiencia, sin el cual, aunque el funcionario actúe con los recursos, procedimientos y técnicas

⁵⁰Defensoría de los Habitantes de la República. Informe Anual 1996. Tomo I. pp 265

disponibles, puede o tiene que causar un grave daño. No se sabe quién es el autor de la falta primera que condiciona la producción del daño final, pero se sabe obviamente que la ha habido antes de la actuación del autor y que esa falta (casi siempre omisiva) ha sido determinante.⁵¹

Vemos entonces que la materia general sobre el control de la eficiencia de la actividad administrativa del Poder Judicial, sus dependencias y funcionarios, escapa de las potestades conferidas por ley al Tribunal de la Inspección Judicial, las cuales quedan prácticamente limitadas al aspecto disciplinario, y que, en consecuencia, quedan lagunas importantes a lo interno del Poder Judicial sobre cómo ejercer un control efectivo que garantice la prestación de un servicio público célere, eficiente y apegado a las normas y principios constitucionales de justicia pronta y cumplida.

Si bien, de conformidad con el artículo 81.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁵² corresponde al Consejo Superior "ejecutar la política administrativa del Poder Judicial, dentro de los lineamientos establecidos por la Corte Suprema de Justicia", en la práctica se denota -tal como se ha indicado arriba- la insuficiencia de las acciones ejercidas por parte de este órgano para garantizar una prestación de servicio más eficiente y acorde con la demanda y necesidades de la población que recurre ante las instancias judiciales en procura de justicia. La experiencia desde la Defensoría reporta que el Consejo Superior del Poder Judicial se limita a avalar lo actuado por el Tribunal de la Inspección Judicial en todos los casos y que, aún en aquellos donde podrían iniciarse investigaciones administrativas de distinto carácter y que abarquen una visión más amplia que lo meramente disciplinario, no se inicia ninguna investigación adicional. Consideramos que cumplir con este deber es materia de importancia básica para determinar y garantizar, en definitiva, que la actividad administrativa del Poder Judicial responda a las necesidades de la realidad nacional, asunto que además importa cuando se trata de conservar y fortalecer el sistema democrático y la institucionalidad nacional.

Es importante destacar en este apartado, que las estadísticas de los casos conocidos por el Tribunal de Inspección Judicial en el período 1997 y 1998⁵³, son ejemplo suficiente para ilustrar lo antes dicho. Durante el año 1997 se interpusieron 221 denuncias contra alcaldes, 362 denuncias contra jueces, 64 contra Jueces de Instrucción, 69 contra Actuarios, 17 contra agentes fiscales y 89 contra Secretarios de Despachos Judiciales, para un total de 1035 funcionarios denunciados.

Las estadísticas relativas a la resolución adoptada respecto de dichos funcionarios suministran los siguientes resultados: "Durante 1998 se dictaron 1035 votos. De ese total 860 (83%) fueron por archivar la queja planteada, número

⁵¹Ortiz Ortiz, Eduardo. Expropiación y Responsabilidad Pública. pp.32

⁵²Ley Orgánica del Poder Judicial. No. 7333 de 5 de mayo de 1993, publicada en el Alcance No.24 a La Gaceta No.124 del 1 de julio de 1993. Artículo 81.1

⁵³ Para estos períodos no se encontraba vigente la Ley de Reorganización Judicial (N. 7728, diciembre de 1997), razón por la cual se habla de Alcaldes (hoy Jueces Contravencionales y de Menor Cuantía) y de Jueces de Instrucción (hoy Jueces Penales)

que muestra una clara tendencia alcista en cuanto a la desestimación de casos durante los últimos años”⁵⁴. De 1035 funcionarios denunciados, sólo 93 funcionarios fueron sancionados (menos del 10% de los denunciados) aumentando en este período las sanciones por amonestación, y disminuyendo las restantes sanciones disciplinarias, como revocatoria de nombramiento u otras.

Por otro lado, en el año de 1998 se elige un nuevo presidente del Tribunal de la Inspección Judicial, y de su mano vienen algunos cambios. Fueron presentadas 1354 denuncias contra funcionarios judiciales, y se emitieron 1267 votos, de los cuales 583 (46%) fueron de archivar la queja; sin embargo, los votos declarando sin lugar la queja fueron 400 y 197 declarados con lugar, siendo 222 personas sancionadas (más del doble de personas sancionadas que en el año de 1997). La mayoría de estas sanciones fueron de "advertencia" y de "amonestación".

Las causas de estas bajas cifras en sanciones interpuestas es materia que merece análisis. Por una parte, podría pensarse en que ello se debe al formalismo en el sistema de investigación de las denuncias, o bien como se ha dicho antes, a que efectivamente muchas de las quejas presentadas no corresponden a asuntos meramente disciplinarios sino a cuestiones relacionadas con el buen funcionamiento u organización del servicio de administración de justicia.

En relación con este último tema, se propone entonces que la Corte Suprema de Justicia, según las potestades que le otorga el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, considere la creación de una oficina de Contraloría de Servicios, a manera de las creadas por el Poder Ejecutivo, como ente adscrito al Consejo Superior del Poder Judicial. Este órgano administrativo sería una instancia de control sobre la relación entre el usuario y el servicio que prestan los distintos despachos y oficinas judiciales, con el objeto de velar porque se establezcan indicadores de gestión para poder identificar las diferentes tendencias en los servicios y disminuir reclamos y quejas futuras, coadyuvar con el control interno sobre la prestación de esos servicios, promover que se apliquen acciones correctivas en los despachos que presentan dificultades, y emitir recomendaciones para elevar la imagen sobre la prestación de servicios del Poder Judicial.⁵⁵ Esta propuesta podría ser analizada en el marco de la Comisión Interinstitucional Defensoría de los Habitantes-Poder Judicial.

xii. Del Fondo de Pensiones y Jubilaciones

⁵⁴ Información contenida en el Informe de Trabajo desarrollado por el Tribunal de Inspección Judicial durante el año de 1997, oficio N. 219-EST-98, fechado 12 de febrero de 1998 presentado al Departamento de Planificación de la Corte Suprema de Justicia y en el Informe de Trabajo desarrollado por el Tribunal de Inspección Judicial, durante el año de 1998, oficio N. 076-EST-99, fechado 8 de marzo de 1999 y dirigido al Depto. De Planificación de la Corte Suprema de Justicia.

⁵⁵ Tomado del Decreto Ejecutivo No. 26025-PLAN, Decreto sobre la Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios. Artículo 7.

La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio sobre el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial y el origen de algunos de los dineros que ingresan a este Fondo. El objeto de la investigación es el de analizar las razones y fundamento legal y ético de que dineros derivados de juicios pasen a engrosar un capital gremial en beneficio de los servidores judiciales, en lugar de destinarse a fines de interés público o social.

El Capítulo II, Título IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 236, dispone:

Para atender el pago de las jubilaciones y pensiones (de los servidores del Poder Judicial), créase un Fondo que será formado con los siguientes ingresos:

(. . .)

4.- Los intereses que produzcan los depósitos judiciales por concepto de gastos administrativos. El 50% de los intereses que generen esos depósitos, durante el tiempo en que el proceso estuvo activo, deberán ser girados a quien deba devolverse el depósito. El resto de los intereses los percibirá el Fondo por igual concepto.

5.- Los intereses que genere la inversión de los depósitos judiciales, pertenecientes a juicios abandonados por más de 4 años, según la distribución que se indica en el artículo siguiente.

(. . .)⁵⁶

El artículo al que se refiere el inciso 5 del Art. 236⁵⁷ dispone que el cincuenta por ciento de los intereses de los depósitos judiciales pertenecientes a juicios abandonados por más de cuatro años y que no se hubiesen retirado, ingresarán a una cuenta corriente cuyos fondos se invertirán en títulos valores del sector público. Durante los primeros cinco años, los intereses de esta inversión son destinados al Régimen no contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social, pero pasado este plazo, sea a partir de enero de 1999, estos intereses ingresan a la cuenta del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.

Esta disposición legal preocupa a la Defensoría, principalmente por principios de solidaridad y equidad social. Si estos dineros, capital e intereses, fuesen destinados en su totalidad y sin restricción temporal al Régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social -fondo que en la actualidad se encuentra bajo políticas de restricción- podría beneficiarse a los sectores sociales más vulnerables y no como ocurre en la actualidad, a un gremio particular.

Por lo anterior, y como parte de la investigación de oficio iniciada, se solicitó información al entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia y al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social.

⁵⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial. Artículo 236.

⁵⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial. Artículo 237.

El primero informó que aún cuando la Ley 7333 data de 1995, el artículo 237 no ha sido reglamentado, de modo que no se han determinado procedimientos específicos para hacer efectivo lo que éste dispone.

Respecto del órgano administrador, los fondos son administrados por el Departamento Financiero Contable del Poder Judicial, y el órgano fiscalizador es la Dirección Ejecutiva, junto a la Auditoría Judicial, el Consejo Superior y la Corte Suprema de Justicia. La Contraloría General de la República no fiscaliza esos dineros.

También la Defensoría estaba interesada en conocer el monto de los intereses devengados por año, producto de las inversiones realizadas por la Corte, y cotejar dichos montos con los montos percibidos por el Régimen no contributivo de la CCSS. Es así como la Corte informa que los intereses girados a la CCSS son:

1996	34.083.821.98
1997	83.143.965.63
1998	199.056.797.6
1999	101.626.942.6

TOTAL 417.911.527.9

Mientras que la CCSS informa que los montos percibidos por concepto del cumplimiento del artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial son los siguientes:

1996	48.3 millones (incluye acumulado 1994/1995)
1997	75.3 millones
1998	108.8 millones
1999	(no aparece aún incluido en el reporte)

TOTAL 232.4 millones

Cabe destacar, además de la diferencia importante en los montos que reporta cada institución, que aún no se ha suscrito ningún convenio entre la Corte Suprema de Justicia y la Caja Costarricense del Seguro Social para regular esta materia.

Ahora bien, estos montos hacen referencia únicamente a los intereses producto de las inversiones realizadas con los recursos de los depósitos judiciales pertenecientes a juicios abandonados. El capital de éstos actualmente asciende a Mil ciento veintisiete millones quinientos mil colones (c 1.127.500.000.00).

Sobre éste asunto la Defensoría de los Habitantes mantiene abierta la investigación y se ha solicitado información adicional al Poder Judicial y a la Contraloría General de la República.

xiii. Del Convenio Corte-BID para el Mejoramiento de la Administración de Justicia

Por Ley N. 7496 la Asamblea Legislativa decretó la Aprobación del contrato de préstamo suscrito entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), N. 859/OC-CR para financiar el Programa de Modernización de la Administración de Justicia.

El préstamo, destinado a financiar el Programa de Modernización de la Administración de Justicia, consta de un monto equivalente a once millones doscientos mil dólares, y fue suscrito el 20 de febrero de 1995, entrando a regir en el año 1996. Los órganos coordinadores de este convenio son la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia y la Comisión de Modernización del Poder Judicial (a pesar de que la Corte Plena es el órgano rector del proceso de reforma).

xiv. Modernización y centralización de Despachos Judiciales

Transitamos tiempos en que para brindar un mejor servicio a los usuarios se aplican las políticas de la descentralización (municipalización, descentralización de servicios básicos, etc); sin embargo, el Poder Judicial opta por la política contraria, de centralizar los despachos judiciales en grandes circuitos judiciales, que abarquen grandes extensiones del territorio nacional. Obviamente, existirán razones que fundamentan la adopción de dicha política (económicos, de infraestructura, etc.); sin embargo, parece no haberse atendido la necesidad social de los usuarios, quienes deben trasladarse, muchas veces, desde un lugar distante; sumado a ello, muchas de las personas que acuden al servicio público de administración de justicia son personas de escasos recursos que deben ir y venir de un lado al otro realizando gestiones judiciales.

La modernización bien entendida ha de responder a criterios de eficiencia, agilidad y facilidad de acceso. Modernización, en definitiva, ha de implicar la simplificación de las tareas o al menos la maximización de los beneficios obtenidos con una misma inversión. Estos criterios no deben perderse de vista cuando hablamos de modernización de un Poder de la República, mucho menos cuando de la justicia se trate y de la democratización de ésta como servicio público que ha de responder a las necesidades de todos los habitantes, pero sobretodo, de aquellos de menores recursos económicos, o de mayor vulnerabilidad social. Justicia social y justicia legal han de coincidir a través del establecimiento de órganos, métodos y procedimientos eficientes en su puesta en práctica –lo cual implica la accesibilidad de los usuarios a éstos servicios-, para no quedarse solamente en la apariencia de la infraestructura.

G. EDUCACIÓN EN COSTA RICA: ¿GRATUITA, OBLIGATORIA Y COSTEADA POR EL ESTADO?

1. Contribuciones Voluntarias o "Cuotas Obligatorias"

En la Defensoría de los Habitantes se han recibido desde el mes de noviembre de 1998 hasta enero de 1999, aproximadamente, 130 denuncias y consultas por parte de padres y madres de familia en el sentido de que se les estaba cobrando "cuotas voluntarias" cuya cancelación resultó ser requisito obligatorio para la matrícula de sus hijos. Los estudiantes pertenecen a 89 escuelas y colegios públicos ubicados en todas las provincias del país, salvo Limón.

Las quejas evidencian que, en realidad, dichas contribuciones han dejado de ser voluntarias y se han convertido en una práctica común en la que se les exige a los padres de familia la presentación de los recibos de cancelación correspondientes (por sumas que oscilan entre los ₡ 1000 y ₡10.000), bajo advertencia de que si no lo hacen no se tramitará la matrícula de sus hijos o que ésta queda en suspenso hasta tanto no se cancele la totalidad de la "contribución".

Ya la Sala Constitucional y la Defensoría se han pronunciado en reiteradas ocasiones acerca de la naturaleza **absolutamente voluntaria** de toda contribución que se solicite. Además, se ha aclarado que el sólo hecho de consignar como requisito de matrícula la presentación de un recibo de contribución voluntaria cancelado constituye una flagrante violación del precepto constitucional que establece la gratuidad de la educación preescolar, general básica y diversificada en Costa Rica (art. 78 de la Constitución Política), pues implica la voluntad real de exigir ese dinero como aporte ineludible para la matrícula.

Esta Defensoría incluso ha recomendado reiteradamente al Ministerio de Educación Pública, como una fórmula para evitar estas situaciones, la emisión de las directrices necesarias para que las Juntas de Educación y Juntas Administrativas se abstengan de cobrar las cuotas voluntarias **durante el período de matrícula**.

En este mismo sentido se orienta el Código de la Niñez y la Adolescencia al establecer que "...el acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita será un derecho fundamental. La falta de acciones gubernamentales para facilitararlo y garantizarlo constituirá una violación del Derecho e importará responsabilidad de la autoridad competente".

Sin embargo y a pesar de dichos pronunciamientos y recomendaciones, este problema es recurrente año tras año. En virtud de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes programó un calendario de visitas para ser ejecutado en el mes de diciembre de 1998, como mecanismo de verificación y monitoreo del proceso de matrícula en distintas escuelas y colegios.

Afortunadamente, la mayoría de las quejas se resolvieron mediante gestiones informales. Sin embargo, hubo necesidad de abrir investigaciones formales en nueve casos dada la gravedad de las faltas o porque no se recibió respuesta institucional de los oficios de recordatorio y prevención que se enviaron con carácter de urgencia.

Las visitas realizadas durante la semana del 14 al 22 de diciembre de 1998 y la documentación aportada por los interesados, permitieron verificar que por lo menos en 10 centros educativos se repartieron volantes o circulares en los que explícitamente se establecía como uno de los requisitos de matrícula presentar recibo de cancelación de las contribuciones voluntarias (Exp. N° 5884-22-98, 5959-22-98, 5931-22-98, 5982-22-98, 6013-22-98, 6016-22-98, 6017-22-98, 6020-22-98, 7013-22-99, 7138-22-99, 7169-22-99).

Las inspecciones también sirvieron para **constatar las precarias condiciones y las grandes carencias en que se encuentran algunos centros educativos**. Además, se mencionó por parte de los Directores de estos centros la falta de recursos tales como el salario de los guardas que cuidan la infraestructura y equipo de cómputo, deterioro de la planta física y falta de materiales didácticos, entre otros problemas.

Al respecto, los Directores manifestaron que el aporte que reciben del Ministerio de Educación Pública resulta insuficiente y representa, en algunos casos, apenas el 25% o 30% del total de las obligaciones reales que deben afrontar las instituciones a lo largo del curso lectivo. Indicaron que el cobro de las contribuciones se constituye en un mecanismo indispensable para sufragar los gastos administrativos y de adquisición de algunos materiales mínimos necesarios para el buen funcionamiento de la institución (pago de guardas, compra de tiza, borradores, papelería y otros materiales, mantenimiento de equipo e infraestructura).

La situación descrita es preocupante, máxime si se toma en cuenta que la escuela es, después de la familia, la principal responsable de la educación de los niños y niñas y, por lo tanto, debe ofrecer un ambiente pedagógicamente propicio y las condiciones mínimas para el adecuado desarrollo del proceso de aprendizaje.

A pesar de que la Defensoría conoce de las carencias que sufren la mayoría de las instituciones de enseñanza públicas del país, **de ninguna forma puede aceptar la utilización de mecanismos coercitivos tendientes a obligar a los padres y madres de familia a pagar "contribuciones voluntarias"** que en la práctica se traducen en condicionamientos inaceptables e ilegítimos del derecho fundamental a la educación.

La Defensoría pudo comprobar que las causas del problema tienen un trasfondo mucho más complejo que los percibidos en un principio y que motivaron la apertura de algunas investigaciones particulares. Estas debían ser investigadas y analizadas a efectos de buscar posibles soluciones a la situación. Este fue el motivo para la apertura de una **Investigación de Oficio** de carácter general **sobre la**

calidad de la educación en el país y sobre los recursos que se destinan para su mejoramiento.

2. Estado de situación actual de la calidad de la Educación Costarricense⁵⁸

Costa Rica se ha caracterizado por tener una larga trayectoria de vida democrática que ha ido siempre de la mano del desarrollo de un sistema educativo con clara función social.

Desde 1869, durante la segunda administración de don Jesús Jiménez y siendo Ministro de Instrucción Pública el Lic. Julián Volio, se elevó constitucionalmente la disposición que establecía la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria. De manera que el artículo 6° de la Constitución de 1869 rezaba: *“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”*.

Sin embargo, en la década de 1970, se inició una época marcada por una profunda crisis económica mundial que se prolongó hasta la década de 1980 y que afectó sobremanera el desarrollo social del país y por ende, al sector educativo. Desde entonces, se han generado esfuerzos por reorientar y reorganizar el sistema de enseñanza con la finalidad de que responda con la realidad económica y social del país. Sin embargo esos intentos han sido insuficientes pues aún existe un “rezago” en relación con las necesidades reales de la población.

A continuación se muestra un perfil del estado actual de la educación pública, gratuita y obligatoria en Costa Rica.

a. Matrícula

En el período 1988-1998 la **Tasa de Crecimiento Promedio Anual** en la matrícula ha sido de **3.42%**.

⁵⁸*Todos los datos del “Estado de Situación Actual”, salvo lo relativo a presupuesto, fueron tomados de las publicaciones más recientes del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública que a continuación se citan:

“Expansión del Sistema Educativo Costarricense, 1998”

“Deserción Intra-Anual en el Sistema Educativo, 1997” (El Ministerio de Educación Pública aún no tenía los datos de 1998)

“Repetición en el Sistema Educativo Costarricense, 1998”

“Infraestructura en el Sistema Educativo Costarricense, 1998”

“Personal Total que labora en Instituciones de Educación Regular, 1998”

Al iniciar el curso lectivo de 1998 se reportaron **852.376** alumnos matriculados en los diferentes niveles de la educación regular, con la siguiente distribución porcentual:

<i>I y II Ciclos</i>	62.1%
III Ciclo y Educ. Diversificada	26.1%
Preescolar	8.8%
Educación especial	2.2%
Escuelas nocturnas	0.2%

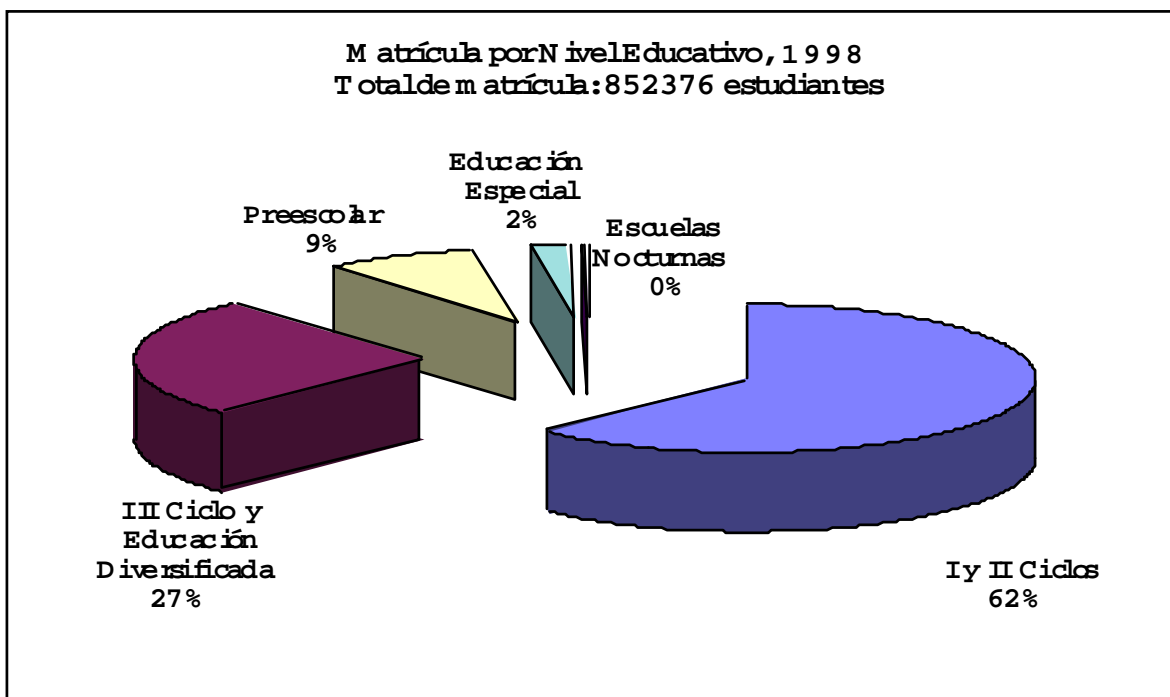
Del total matriculado en educación preescolar, el **81.1%** se encuentra en instituciones públicas, el **17.7%** en privadas y el **1.2%** en semi-públicas.

En I y II Ciclos la matrícula fue de **529,637** alumnos, de los cuales el **21.9%** **tienen mayor edad de la que deberían** tener para el año en que se encuentran.

Del total de alumnos, el **19.4%** **está en primer año (primaria)**, el **17.9%** **en segundo**, el **17.4%** **en tercero** hasta llegar al **13.3%** **de sexto año**.

En III Ciclo y Educación Diversificada el total de alumnos matriculados fue de **227,328**. De este total, el **69.8%** están en colegios académicos diurnos, el **19.2%** en técnicos diurnos y el **11%** en colegios nocturnos (académicos y técnicos).

Por último, es importante señalar que en los últimos cinco años la demanda educativa de estudiantes extranjeros ha aumentado vertiginosamente: de **18,603 en 1997** pasó a **23,382 en 1998**, lo cual en términos relativos representa **un crecimiento del 25.6%**. Cabe recordar que por mandato constitucional la educación pública es gratuita y obligatoria para todas las personas menores de edad que habitan en el territorio nacional, por lo que el Estado debe garantizarles ese derecho.



b. Deserción Intra-anual

En 1997 se estimó en **834,807** la cantidad niños, niñas y adolescentes insertos dentro del sistema educativo.

Según datos del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública, en ese mismo año un total de **56,302** estudiantes no concluyeron el curso lectivo. Es decir, en general en el país hay en todos los ciclos un **7% de deserción**.

En la Educación Preescolar la deserción es del **4.7%** del total de estudiantes matriculados, lo cual representa **3,163 niños y niñas**

En I y II Ciclos la tasa de deserción es del 4.5%, que significa 23,718 niños y niñas. En las escuelas nocturnas hay una deserción del **31.9%**, lo cual representa 456 estudiantes.

En el III Ciclo y Educación Diversificada la tasa de deserción es del 10.8%, para un total en números absolutos de 20,280 estudiantes. En colegios nocturnos, la deserción alcanzó el 36% para un total de 8,685 estudiantes.

La tendencia histórica ha demostrado que en I y II Ciclos el mayor problema se presenta en el primer año (primaria), donde durante el período 1990-1997 la tasa de deserción ha oscilado entre un 6.1% en 1993 y un 7.2% en 1995. En 1997, 6,863 niños y niñas abandonaron las aulas antes de concluir el curso lectivo, representando el 6.5% de la población estudiantil matriculada en ese nivel.

Por otra parte, el menor problema se presenta en el sexto año en donde la tasa ha variado entre el 2.7% en 1994 y el 3.6% en 1995. En 1997 el 3% no concluyó sus estudios, lo que significa 2,067 niños y niñas.

Resulta curioso el hecho de que la deserción tanto en primaria como en secundaria se produce al iniciar los ciclos y no al finalizarlos. Así por ejemplo, para 1997 se calculó que el 19.9% de los estudiantes que se matricularon en séptimo año no llegaron a concluir el curso lectivo, lo cual se traduce en números absolutos a 13,163 estudiantes, frente al 3.1% en undécimo año (11º año) que representan 651 alumnos.

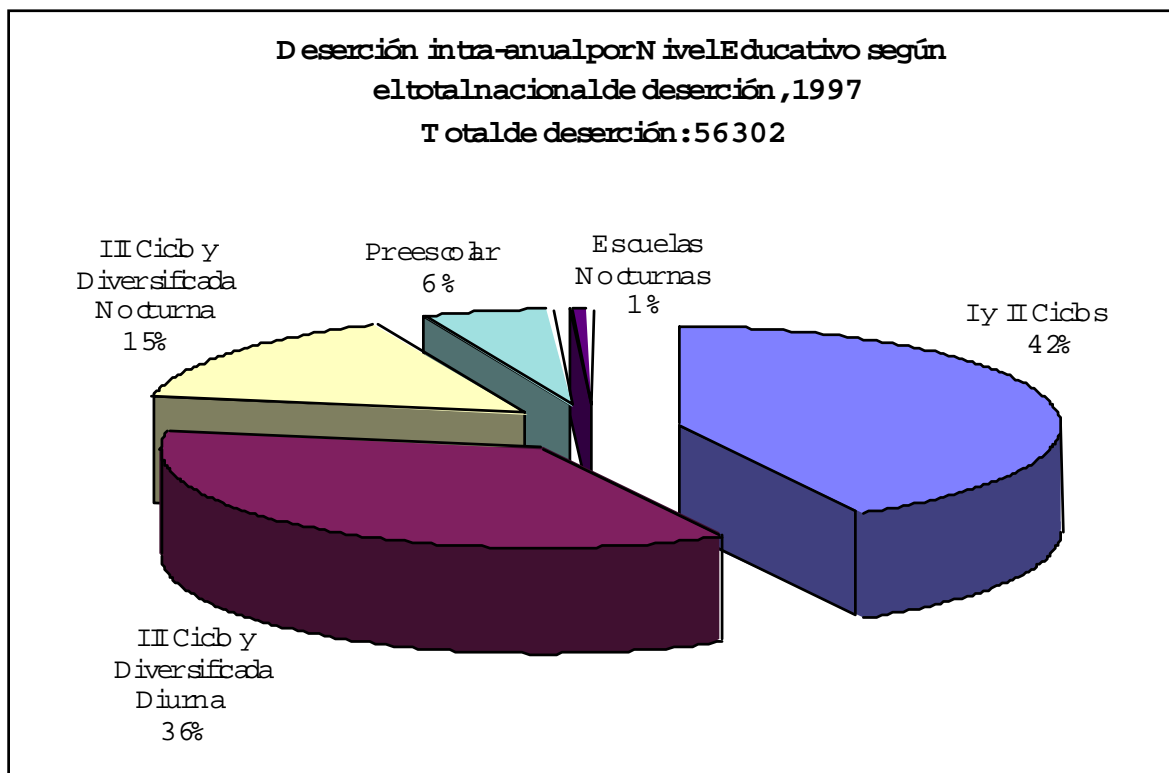
Otros datos importantes de resaltar son las variantes que se dan según se trate de escuelas y colegios públicos, semi-públicos o privados.

Con respecto a las escuelas públicas, los indicadores de deserción rondan el 4.7%, en las privadas el 2.0% y en las semi-públicas el 1.1%.

Estos índices se tornan dramáticos en el nivel colegial pues en los públicos deserta anualmente el 12.4% de la población estudiantil, que representa un total de 15,200 estudiantes, frente al 1.6%, en colegios privados, sea 246 estudiantes, y el 1.8% en semi-públicos, para un total de 171 estudiantes.

Ahora bien, los datos de deserción intra-anual no toman en cuenta a aquellos estudiantes que abandonan el sistema educativo entre niveles o años, sino que hacen referencia únicamente a la deserción producida durante el curso lectivo. Sin embargo, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de julio de 1997⁵⁹, 150,685 personas con edades entre 6 y 17 años no asisten a la educación regular, cantidad muy superior a los 56,302 estudiantes que desertan anualmente.

⁵⁹Fue necesario tomar este dato de la Encuesta de Hogares debido a que en el Ministerio de Educación Pública no hay estadísticas respecto a la cantidad de personas que está fuera del sistema educativo. Además cabe mencionar que no existe coincidencia entre los datos de la encuesta de Hogares y los del Ministerio de Educación Pública respecto a la cantidad de personas que asisten a la educación regular, aspecto sobre el cual esta Defensoría hace un llamado de atención.



c. Repetición

En 1998 la tasa de repetición de todos los niveles educativos llegó al **10.8%**, que en términos absolutos representa un total de **74,939** estudiantes en el nivel nacional.

Durante el período 1985 - 1998, **en I y II Ciclos**, las tasas variaron entre un **8.3 %** en 1993 y un **11.7%** en 1996. En 1998 fue de **10.1 %**, que en números absolutos se traduce en **53,040** estudiantes. En las escuelas nocturnas fue del **2.8%**, sean **39** estudiantes.

Al igual que en la deserción, la tasa más alta de repetición se presenta en el primer año (primaria) y en el cuarto año. En 1998 repitieron en el primer año un **16.6 %**, lo que representa **17,500** niños y niñas, y en cuarto año un **11.3%** sea **9,800** niños y niñas.

Por otra parte, en 1998 la tasa de repetición en sexto año no superó el **0.9 %**, al igual que en 1997. Se puede concluir que sólo llega a sexto año quien ha tenido una trayectoria de alto rendimiento.

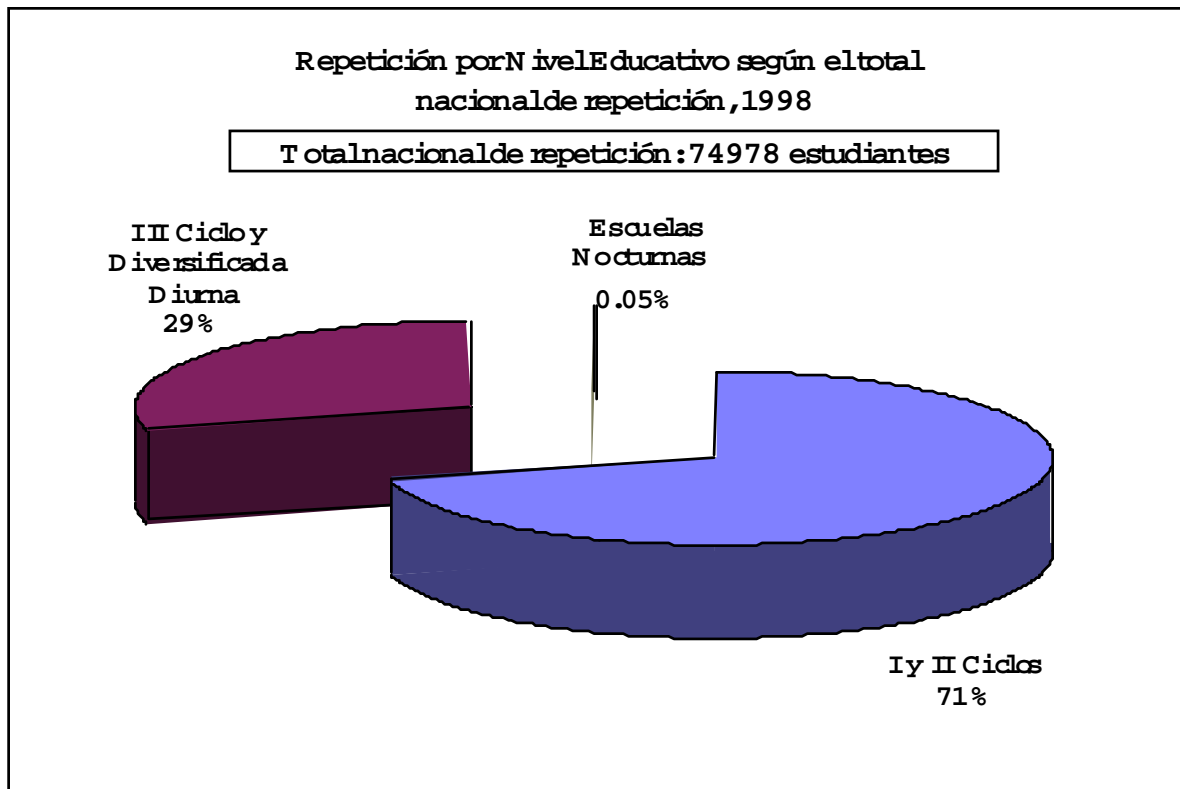
Ahora bien, la repetición en **III Ciclo y Educación Diversificada** (secundaria) alcanzó en 1998 el **11.4%**, para un total de **21,897** estudiantes. La tasa más alta se da en el 7º año, donde en 1998 repitieron el **17.1 %** para un total de **11,636**

estudiantes, frente a un **2%** en 11° año, representando un total de 440 adolescentes.

En tratándose de centros de enseñanza públicos versus privados y semi-públicos, las tasas de repetición muestran el mismo comportamiento que las de deserción; repiten, relativamente, más estudiantes de escuelas y colegios públicos que en privados.

En las escuelas públicas, las tasas de repetición son del 10.7%, en las privadas el 1.8% y en las semi-públicas el 1.1%.

En el nivel colegial, en los públicos repiten curso anualmente el 12.8% de los estudiantes, que representa un total de 20,887, frente al 2.7%, en colegios privados, que representa en números absolutos 475 estudiantes y el 4.6% en semi-públicos, para un total de 532 estudiantes.



d. Infraestructura y servicios básicos

Naturalmente, las demandas en educación crecen año con año y como resultado lógico también la cantidad de aulas ha ido aumentando con el paso de los años.

Según datos de 1998 ese año se crearon 520 nuevas aulas académicas para el I y II Ciclos, y 259 para el III Ciclo y la Educación Diversificada, en el nivel nacional.

Actualmente, en **I y II Ciclos** (Primaria) existen 13,973 aulas académicas, 1,640 aulas destinadas para Educación Preescolar y 496 para asignaturas especiales, distribuidas en **3,419** escuelas del país. De las aulas académicas, **805 se encuentran en mal estado.**

Aproximadamente el 84% de las escuelas tiene servicio de luz eléctrica, un 62% tiene tanque séptico y un 83% cuenta con servicio de agua por medio de cañería. Por otra parte, 3,097 ofrecen el servicio de comedor, y 571 tienen servicio de biblioteca. Además, los estudiantes de I y II Ciclos pueden disfrutar de 152 gimnasios ubicados en su mayoría en la zona urbana.

En el III Ciclo y Educación Diversificada, existen 6,518 aulas académicas, de las cuales el **23.9% se encuentran en regular o mal estado.** Un 95.3% de los colegios cuenta con luz eléctrica, un 65.2% con tanque séptico y un 87% con agua de cañería. Los estudiantes también cuentan con 481 aulas para asignaturas especiales y con 311 bibliotecas.

De los 294 colegios públicos, el 81% ofrece servicio de biblioteca.

Los centros de Preescolar independientes cuentan con 508 aulas académicas. Pero si se añaden las 1,640 aulas que los centros de I y II Ciclos destinan a esta enseñanza, la cifra aumenta a 2,148 aulas para Educación Preescolar. Del total de aulas de centros independientes, 294 pertenecen a instituciones de enseñanza públicas, de las cuales el 80.6% se encuentran en buen estado.

Para atender a niños y niñas con necesidades especiales, se han destinado **247 aulas en Escuelas de Educación Especial.** De éstas, 229 pertenecen a escuelas públicas.

Resulta importante destacar que la totalidad de aulas en malas condiciones se encuentran ubicadas en centros educativos públicos.

Así, en I y II Ciclos, las 805 aulas (6.6%) en mal estado, mencionadas anteriormente, están en escuelas públicas y ninguna en escuelas privadas y semi-públicas. En III Ciclo y Educación Diversificada el 3.5%, sean las 175 aulas en mal estado, se encuentran ubicadas también exclusivamente en colegios públicos.

Hasta ahora se han mencionado solamente las existencias, sin embargo los centros de enseñanza públicos del país también tienen grandes carencias y necesidades. Entre las más relevantes podemos citar las siguientes a nivel nacional:

- Existe un **faltante de 3,121 aulas.**

- **Faltan 26,971 pupitres de paleta, 51,418 sillas pupitre y 50,078 mesas pupitre, para un faltante total de 128,467 en mobiliario.**
- **Faltan 1,021 baños y 6,926 muebles para baños, considerando inodoros, orinales y lavatorios.**
- **Se requieren 747 nuevas bibliotecas, 411 centros de informática, 268 laboratorios y 326 gimnasios.**
- **Hacen falta 575 comedores.**

e. Personal Docente/Administrativo que labora en Centros de Enseñanza

El aumento que ha experimentado la matrícula en los últimos quince años ha provocado que la Tasa de Crecimiento Promedio Anual del personal Docente, Docente Administrativo y Administrativo y de Servicios en las Instituciones de Educación Regular haya crecido a un ritmo de 3.4%.

Al 30 de marzo de **1998**, habían **47,289** personas laborando en Instituciones de Educación Regular. De este personal, **35,680 son docentes, 4,962 Docente-Administrativos y 6,647 son Administrativos y de Servicios.**

El personal de Preescolar asciende a 3,773 personas. De éstas, aproximadamente el 60.5% son funcionarios del Ministerio de Educación Pública. El 93% de estos funcionarios -sean 3,327- son docentes, de los cuales 2,680 (80.6%) son titulados y 647 (**19.4%**) **son aspirantes o autorizados.**

En 1998, para el I y II Ciclos el total del personal ascendía a 25,627, del cual el 75.1% está nombrado como Docente, 14.6% como Administrativo y el 10.3% como Docente-Administrativo. Por otra parte, del total del personal el 85.5% laboran en escuelas públicas.

Cabe destacar que un 60.2% de los docentes de primaria están nombrados en las Direcciones Regionales de San José, Desamparados, Alajuela, Cartago, Heredia y Limón. El restante **39.8% labora en escuelas unidocentes** ubicadas principalmente en Coto, Pérez Zeledón y San Carlos.

Sobre este punto, es importante señalar que de las 3,500 escuelas existentes en el país 1,402, aproximadamente el **40%, son unidocentes** y están ubicadas en zonas rurales. A estas escuelas asisten alrededor de **32,000 niños y niñas, quienes reciben la mitad de las horas lectivas en comparación con las impartidas al resto de estudiantes de I y II Ciclos del país.**

Para III Ciclo y Educación Diversificada, los datos de 1998 señalan que se cuenta con un personal de 16,441, del cual 11,895 son docentes. De esta última

cantidad, el 80.8% son docentes titulados, 12.2% son aspirantes y 6.9% son autorizados. **En la zona rural es donde existen más docentes aspirantes.**

f. Presupuesto

En términos reales -eliminando el efecto de la inflación- el presupuesto del Ministerio de Educación Pública creció de un 5% anual en 1997 a un 14% para 1999.

A pesar de lo anterior, el porcentaje del gasto del gobierno se ha mantenido ligeramente superior al 20%. Así, para **1997, al Ministerio en cuestión se le asignó un 20.4%** del total de gastos del Presupuesto Nacional de la República, **en 1998 un 22.5 %** y para este año **-1999- este porcentaje bajó al 21.7%, lo cual representa ¢176,392,690,000.00.**

En cuanto a la **disposición constitucional** relativa a la asignación del **6% del Producto Interno Bruto para Educación**, es importante señalar que la tasa ha venido creciendo del 5.1% en 1997 al 5.8% en el presupuesto de este año, **no habiéndose alcanzado aún ese 6%.**

A pesar de que los recursos para el Ministerio de Educación Pública han aumentado más que la inflación, **los gastos en sueldos y salarios han aumentado un 2.3% más que lo que ha crecido el presupuesto real del Ministerio.** Lo anterior significa que a este rubro se han asignado más recursos nuevos de los que se le asignaron a todo el Ministerio, por lo tanto como se verá más adelante, a otros rubros se les destinó proporcionalmente menos de lo asignado a la Cartera.

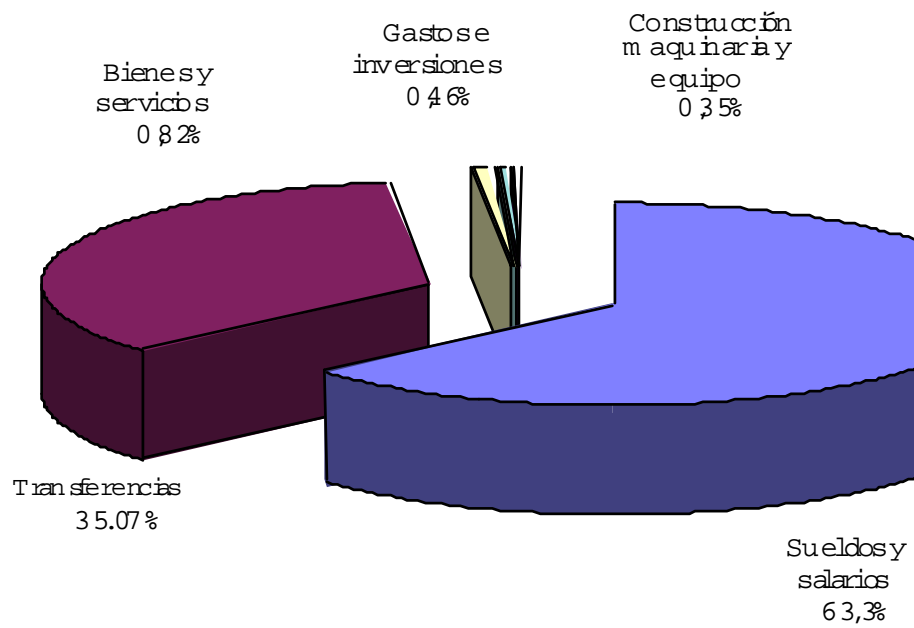
Por otra parte, es importante señalar que en 1999 **el rubro de remuneraciones consume más del 63.3%** del presupuesto del Ministerio de Educación Pública, porcentaje similar a la de años anteriores, lo que aunado a las transferencias (entre las que destacan los fondos de las universidades estatales) que llegan a representar **35% del presupuesto de 1999**, deja un remanente ínfimo para otros destinos, como el caso de compra de bienes, servicios, maquinaria y equipo, así como construcciones a las que en conjunto solamente se les asigna **un 1.1% del presupuesto.** Si al presupuesto del Ministerio de Educación Pública se le eliminan las transferencias corrientes y de capital, los gastos apenas representarían un 3.8% del PIB.

Si se compara el presupuesto asignado en 1999 con el de 1998, vemos que éste ha aumentado en ¢34,199,100,000.00; sin embargo, un 98.3% de esos recursos se destinaron a reforzar las partidas de sueldos y salarios, las de transferencias y las de gastos financieros. De manera que el aumento aparente se traduce en términos reales a un ínfimo 1.7% de los nuevos recursos del Ministerio, destinados a la realización de nueva inversión y obras de mantenimiento durante este año 1999.

En síntesis, a pesar de que efectivamente al Ministerio de Educación Pública se le asignan más recursos a raíz de la reforma constitucional (un incremento de 14% por arriba de la inflación esperada para 1999, porcentaje similar a la de años anteriores), de los ₡34,199,100,000.00 en que ha aumentado el presupuesto de dicha institución este año, ₡33,639,400,000.00 se destinan a salarios, transferencias y gastos financieros, de manera que para construcciones y compra de bienes, servicios, maquinaria y equipo sólo se asignan ₡559,700,000.00.

Por lo anterior es posible concluir que si bien es cierto la reforma al artículo 78 de la Constitución le garantiza más recursos al Ministerio de Educación Pública, ello no es suficiente para propiciar que los nuevos recursos se traduzcan en mejoras e inversión que faciliten elevar la calidad de la educación costarricense.

Distribución de presupuesto del Ministerio de
Educación Pública, 1999
Total: 176.392,69 millones de colones



3. Consideraciones Finales

En la Región Latinoamericana y del Caribe la matrícula en la enseñanza primaria ha aumentado rápidamente a un ritmo del 4.4 % anual entre 1960 y 1980.

No cabe duda que dentro de este marco, e incluso a nivel mundial, Costa Rica goza de indicadores en educación que compiten con los de países desarrollados.

Entre los logros que hemos alcanzado en materia educativa podemos citar, entre otros, los siguientes:

- El país se ubica en la lista de los diez países con la tasa de alfabetización de adultos más elevada, superior al 95%.
- En 1997 el 80% de los niños con edades entre los 7-12 años asistían a la escuela. Para 1998 se reportaron **852,376** alumnos matriculados, aproximadamente un 73% de la población total de personas entre los 6 y 19 años.
- Es una de las naciones centroamericanas que más recursos invierte anualmente en educación. Cabe destacar que en 1997 se reforma el artículo 78 de nuestra Carta Magna y se establece que el gasto público en la educación estatal no podrá ser menor al 6% anual del Producto Interno Bruto. Sin embargo, se calcula que para el presente año (1999) llega al 5.8% del PIB.

Pero mal se haría si no se analizan estos avances dentro de sus justas dimensiones y se cierran los ojos a otros datos no menos reveladores. Lo cierto es que a pesar de sus logros, el sistema educativo también tiene importantes deficiencias. Algunos datos preocupantes sobre el estado de situación actual de la educación son los siguientes:

- Durante 1997, 56,302 niños, niñas y adolescentes desertaron del sistema educativo.
- Aproximadamente 150,685 ni siquiera estaban dentro del sistema educativo en 1998.
- Casi 75,000 niños, niñas y adolescentes repitieron el curso en 1998.
- Hay un gran faltante de aulas, comedores, pupitres, entre otras cosas, y solamente el 1.1% del presupuesto del Ministerio de Educación Pública se destina a la adquisición de esos bienes.
- La disparidad que existe entre la calidad de la educación pública respecto de la privada, así como lo relativo a los servicios que ofrece una y otra.

Por otra parte, el cuarto informe sobre el Estado de la Nación señala que los resultados obtenidos en 1997 en pruebas de primer ingreso indican fallas en materia conceptual, cognitiva y lingüística por parte de los estudiantes de todos los niveles educativos. Asimismo indica que más del 17% de la población urbana de Costa Rica carece de alguna educación formal o tiene el I y II Ciclos incompleto, porcentaje que se duplica en la zona rural.

Y es que desde hace tiempo el sistema educativo se convirtió en una estructura burocrática, poco solidaria e incapaz de brindar las herramientas necesarias para enfrentar los retos del nuevo milenio. Las voces de alerta no se han hecho esperar; especialistas en educación, docentes, padres y madres de familia y estudiantes, reconocen la existencia de innumerables deficiencias e incluso de una crisis generalizada en el sistema educativo costarricense.

Pero, fundamentalmente coinciden en que el fondo del problema radica en que no existe una política clara en lo que a educación se refiere. Continúan aplicándose modelos tradicionales de enseñanza que no responden a las necesidades actuales del individuo ni del país.

Y este es, al entender de la Defensoría, el factor del que se desprende el resto de la crisis educativa que se enfrenta. Así, la alta tasa de deserción escolar y de repitencia, la muy limitada capacidad de razonamiento abstracto de los estudiantes y la persistencia de la enseñanza memorística, y la pobreza en conocimientos generales, no son más que el fiel reflejo del desfase que existe entre el desteñido y desgastado modelo educativo y la coyuntura que vive actualmente el país y la sociedad, inmersos en un mundo que se transforma a pasos agigantados.

También existe un problema de orden económico que incide directamente en la calidad de la educación, todo parece indicar que es prácticamente imposible garantizar el precepto constitucional de la educación gratuita y obligatoria si no se giran los recursos necesarios.

El mejor legado que se puede dejar a los niños, niñas y adolescentes del país a sólo siete meses de concluir el milenio es sentar las condiciones necesarias para que el sistema educativo verdaderamente se constituya en un mecanismo legítimo de ascenso social y vuelva a adquirir ese sentido de solidaridad y función social, pilares de la democracia costarricense.

4. Recomendaciones

En relación con el tema de la Educación, la Defensoría de los Habitantes RECOMIENDA:

Al Ministerio de Educación Pública:

- Acatar la recomendación emitida en los expedientes 430-22-96 y 3087-22-97 en el sentido de emitir las directrices necesarias para que las Juntas de Educación y Juntas Administrativas se abstengan de cobrar las cuotas voluntarias durante el período de matrícula.
- Asimismo emitir las directrices o recordatorios que correspondan para que maestros y directores cesen de utilizar medios denigrantes y excluyentes para obligar al pago de cualquier contribución o cuota e imponer con severidad las sanciones correspondientes en caso de incumplirse esta directriz.
- Iniciar un proceso de revisión y de reforma integral del sistema educativo que permita superar las condiciones estructurales que están afectando la calidad de la educación costarricense y limitando el cabal cumplimiento del precepto constitucional sobre la obligatoriedad de la Educación General Básica y la gratuidad de ésta, la preescolar y la diversificada.

Al Ministerio de Hacienda:

- Asegurar que en los años subsecuentes se cumpla con exactitud con lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política respecto al giro efectivo del 6% del Producto Interno Bruto para el Ministerio de Educación Pública.

CAPITULO II. INFORME DE LABORES AREAS DE DEFENSA

A. DIRECCION DE LA DEFENSORÍA DE LA MUJER

Diferentes formas de discriminación, de subordinación y, en general, de violación de los derechos básicos de las mujeres continúan produciéndose y reproduciéndose sistemáticamente en nuestro país. En todo ámbito de la sociedad se puede reconocer la existencia de condiciones poco igualitarias y equitativas entre mujeres y hombres; el hecho de ser mujer constituye, en sí mismo, la condición sobre la que se sustenta el sistema de inequidades, de desigualdades y de relaciones asimétricas de poder y control al que se enfrenta la mitad de la población.

En este sentido, la preocupación de la Defensoría se centra en que se protejan los derechos e intereses de las mujeres, se aborden las formas específicas en que se violentan sus derechos y se conozcan y analicen las condiciones prevalecientes que perpetúan la violencia de género, con el propósito de contribuir a su transformación.

En este apartado se analizarán algunas de las situaciones más preocupantes que se han presentado durante el período que abarca el presente informe, según los ámbitos de mayor incidencia y poblaciones especialmente afectadas, así como las acciones que ha promovido y ha ejecutado la Defensoría para enfrentarlas.

1. Ambito de salud

El derecho a la salud como derecho humano básico constituye el fundamento y principio orientador de la atención y ejecución de políticas públicas dirigidas al logro de una buena calidad de vida de las personas. Su concepción comprende tanto el nivel de prevención como el de atención.

En el marco del derecho a la salud de las mujeres merece particular atención el problema del cáncer de cuello del útero, en virtud de que aproximadamente 621 casos son diagnosticados por año, de conformidad con datos emitidos por expertos de la Caja Costarricense de Seguro Social. En nuestro país, este tipo de cáncer ocupa el cuarto lugar entre las causas de mortalidad femenina.

Además del hecho de constituir una causa tan importante de mortalidad entre las mujeres resulta también necesario reconocer los efectos que ello provoca en el ámbito social de la familia, dado el papel que cumplen las mujeres en el proceso de integración familiar, en el cuidado y educación de los niños y niñas, así como de las personas adultas mayores. Es decir, las repercusiones de la cantidad de mujeres con cáncer de cuello de útero sobrepasa los problemas personales y familiares.

Asimismo, en el ámbito económico se presentan efectos preocupantes dado el alto costo de atención de esta enfermedad. Según datos de la Asesoría de la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el año de 1997 se gastó aproximadamente la suma de 187.000.000 (ciento ochenta y siete millones de colones) en su atención. Este impacto social y económico puede verse sensiblemente disminuido en la medida en que se invierta en programas de prevención, en cuyo marco se ha priorizado el examen de papanicolau.

a. Las citologías en el Hospital San Juan de Dios (Exp. N° 4823-21-98)

La Defensoría conoció una queja por el retraso existente en el Servicio de Patología del Hospital San Juan de Dios, en la valoración y diagnóstico de las pruebas citológicas. Concretamente se indicó que se encontraban aproximadamente tres mil citologías, que datan de dos años atrás, pendientes de valorar; lo cual afecta la calidad de la prueba y lesiona los derechos de las pacientes a conocer los resultados de sus exámenes de papanicolau.

Con la inmediata investigación de los hechos, en efecto se logró identificar la existencia de dos grandes paquetes de citologías sin procesar: el primero de aproximadamente dos mil quinientas citologías de enero del año 1998, cuyo hecho generador más importante fue que la única persona que distribuye, realiza el proceso de tinción y rotulado de las láminas de la prueba se acogió a su derecho de vacaciones en el mes de enero y no fue sustituido. El segundo gran grupo corresponde a pruebas citológicas tomadas en los años de 1996/1997 provenientes de las áreas de atracción del Hospital.

Producto de la investigación se puso en evidencia la violación de los fines del servicio de patología, lo cual afecta directamente el derecho a la salud de las mujeres y genera efectos negativos en la atención y oportunidad del tratamiento.

Las recomendaciones resultantes de la investigación se dirigieron a lograr que el Hospital San Juan de Dios valorara todos los casos retrasados y procediera inmediatamente a la notificación de los resultados. En la actualidad, y como producto del seguimiento a las recomendaciones, se tiene conocimiento que la presa en citologías se logró resolver. Las pruebas citológicas, a pesar de la cantidad de tiempo guardadas, no presentaron problemas de calidad, según lo informan en oficio N° 1208-98 de fecha 8 de diciembre de 1998, suscrito por el Jefe de Patología del Hospital San Juan de Dios. Asimismo, en cumplimiento de las recomendaciones se indicó que los resultados de las pruebas fueron debidamente remitidos a los centros de referencia para las notificaciones a las interesadas.

De igual forma, como resultado de la investigación, se realizaron una serie de recomendaciones de carácter administrativo en el tanto se detectaron una serie de obstáculos para el cumplimiento de los fines del servicio. Se abordó el tema de los mecanismos de control del horario, los problemas en el pago de las horas extra y

disponibilidad a los médicos y la falta de sustitución del personal que realiza una labor trascendental en el proceso de la resolución de las citologías.

En relación con estas recomendaciones debe señalarse que está pendiente de remisión el respectivo informe de seguimiento por parte de las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social no han remitido. En virtud de lo anterior, la Defensoría insiste en la necesidad de una mayor atención a esta problemática.

Cabe mencionar la reciente apertura del Laboratorio Nacional de Citologías, el cual se perfila como la instancia que centralizará esta actividad cuyo reto lo constituye la capacidad resolutive en el marco de una alta demanda del servicio, aunado al problema de la inopia de profesionales en este campo. Por la importancia institucional del tema, la Defensoría considera oportuno darle seguimiento al desarrollo y resultados del proyecto.

Finalmente, en este tema resulta importante destacar una información publicada en el mes de marzo de 1999 en la Revista Acta Médica Costarricense, que es la Publicación Científica Oficial del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica, en la que se reportan los resultados de una investigación realizada en el Hospital de San Ramón sobre el papanicolau, llegando a la conclusión de la existencia de un bajo nivel de seguridad en relación con los resultados de las pruebas citológicas. Esta situación debe constituirse en una voz de alerta para efectos de fortalecer la concepción y formas de atención integral a la salud de las personas.

b. Derecho a la salud reproductiva

En relación con el tema de la salud reproductiva, particularmente lo que respecta al método de la esterilización, la Defensoría ha evidenciado diversos aspectos contrarios a los derechos de las personas adultas que deben modificarse con el fin de avanzar en esta área de la salud (Exp. #7040-21-99).

El reconocimiento al derecho básico de todas las parejas e individuos/as a decidir libre y responsablemente el número de hijos; su espaciamiento e intervalo entre éstos, así como las posibilidades de satisfacer sus necesidades constituyen los fundamentos del derecho a la salud reproductiva y su efectivo ejercicio depende del grado de información con el que cuenten las personas antes de cualquier decisión.

No obstante lo anterior, las decisiones de las mujeres en esta materia se limitan a la solicitud de la esterilización, en virtud de que una junta de médicos posee la competencia definitiva de la decisión a partir de criterios patologistas, con base en una lista de enfermedades taxativamente enunciada en el Reglamento de Esterilización, lo que impide hacer valoraciones de salud integral. Esta circunstancia, en consecuencia constituye una negación al derecho a la autonomía de la voluntad de las mujeres.

Por lo expuesto, la Defensoría recomendó al Ministerio de Salud, -como ente rector de la política en esta materia- la elaboración de un instrumento jurídico que sustituya el actual Reglamento de Esterilización, con el fin de reconocer el derecho de las mujeres en el marco de un procedimiento que garantice un consentimiento informado en cada Centro Hospitalario. Para ello se creó una comisión integrada por funcionarias del Ministerio de Salud, de la Defensoría, de la Caja Costarricense de Seguro Social y de la Agenda Política de Mujeres que se abocó a la reflexión sobre la salud reproductiva y sexual y a la elaboración del documento intitulado "Sobre la organización y atención en servicios de Salud Sexual y Reproductiva". Dicho documento está en conocimiento de las autoridades del Ministerio de Salud Pública y de la Presidencia de la República.

Como parte de las acciones en torno a la salud y derechos reproductivos y sexuales, así como a otros compromisos asumidos sobre la salud, igualdad y equidad entre los sexos en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo en El Cairo, Egipto, la Defensoría organizó en coordinación con la Comisión de Seguimiento Cairo +5 un Foro denominado: "Hacia el cumplimiento de los compromisos de El Cairo". Como resultado del Foro se acordó nombrar una subcomisión, en la que participa la Defensoría, la cual debe elaborar una propuesta para la constitución de una Mesa Tripartita con representantes del Estado, la Sociedad Civil y organismos internacionales.

c. Política discriminatoria en el Hospital Nacional de Niños en relación con el derecho a una persona como acompañante

Otro aspecto de importancia lo constituye una queja presentada contra la política del Hospital Nacional de Niños de autorizar exclusivamente a la madre o persona de sexo femenino a que acompañe a los niños y niñas durante su internamiento en dicho Centro, la cual se tramita bajo el Expediente # 3153-21-97.

En criterio de la Defensoría, esta política obedece a aspectos de orden ideológico que tienen su referente en un reparto de roles a partir del sexo. Desde esta perspectiva, la directriz cuestionada reproduce la práctica social que prioriza la atención de los/as menores a las mujeres y violenta la igualdad que debería existir en relación con los derechos y deberes del padre y de la madre.

En aras de ajustar la situación a la normativa existente y de no realizar interpretaciones que impliquen restricciones a derechos o recargos a obligaciones que se fundamentan en relaciones estereotipadas entre hombres y mujeres, se recomendó al Hospital Nacional de Niños ajustar la directriz cuestionada para que rija, con prioridad, la disposición de que los niños y las niñas puedan hacerse acompañar de una persona adulta (padre, madre o cualquier otra persona adulta miembro de la familia), sin realizar ninguna alusión al sexo.

Lo recomendado tiende a ajustar el accionar del Hospital Nacional de Niños a la normativa; asimismo, coadyuva en los cambios de roles y mentalidades necesarios para una sociedad más justa. La recomendación de la Defensoría fue

debidamente adaptada por el Hospital en donde se emitió una directriz sobre el particular.

d. Caso de carestía de sábanas en el Hospital San Juan de Dios

Resulta importante destacar el caso relacionado con los problemas que genera la carestía de sábanas en los Hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Concretamente se trata de la insuficiencia de sábanas en los servicios de ginecología que afectó, por seis días aproximadamente, los servicios de maternidad del Hospital San Juan de Dios. Este servicio requiere de aproximadamente 500 prendas diarias de sábanas para su funcionamiento, y por insuficiencia en el abastecimiento se tuvieron que cerrar temporalmente algunas salas, con el consecuente perjuicio al servicio y al derecho a la salud de las mujeres.

Con ocasión de este hecho, la Defensoría, en el marco del expediente N° 7129-21-99, llamó la atención acerca de la naturaleza de este servicio, el cual permanentemente está recibiendo y atendiendo a mujeres, por lo que los recursos de las salas de ginecología deben ser siempre suficientes para satisfacer las necesidades impostergables que se dan con ocasión de los procesos de gestación y alumbramiento. El cierre temporal de este servicio constituye una situación potencial de violación de derechos de las mujeres y los hijos e hijas por nacer.

En todo caso, la cantidad de sábanas requeridas para la atención de los servicios es un aspecto cuantitativo previsible, razón por la cual la administración debe tomar las precauciones pertinentes. La Defensoría dará seguimiento a este asunto, en especial porque ya la prensa -Diario Al Día del jueves 22 de abril- publicó un reportaje sobre nuevos faltantes de sábanas en los Hospitales.

2. Ambito Laboral

En el mundo laboral, la discriminación en contra de las mujeres se manifiesta en una serie de hechos que lesionan sus derechos y violentan la normativa jurídica existente.

a. Mujeres policías

Un tema de relevancia lo constituye la discriminación contra las mujeres policías, algunos de los expedientes en los que se tramitó ese tema son los # 1404-21-96 y # 2136-21-97. Este ámbito de trabajo se ha caracterizado por ser eminentemente masculino, no sólo porque la mayoría de sus integrantes son hombres, sino porque el conjunto de símbolos, ritos, prácticas y valores propios del mundo policial se ha construido bajo el parámetro de lo que es ser hombre. La

inserción de las mujeres en este espacio laboral se caracteriza fundamentalmente por las relaciones discriminatorias y de subordinación que deben enfrentar por su condición de género.

Las denuncias, que responden en su mayoría a cuerpos policiales, tienen relación con el rol de las mujeres policías, donde se les asigna funciones que tradicionalmente han sido asumidas por ellas en el ámbito doméstico, tales como la cocina y limpieza de los lugares de trabajo, en detrimento de las funciones propias de la labor policial. Asimismo, se han conocido denuncias sobre las condiciones de la infraestructura de los lugares de trabajo, por no contar con espacios acondicionados a las necesidades de las mujeres, razón por la cual tienen que compartirlo con los hombres sin mayor grado de privacidad.

La Defensoría ha constatado que la policía montada es uno de los cuerpos policiales con mayores dificultades infraestructurales y que, como lo ha denunciado esta institución, ello incide directamente en los derechos humanos de las personas que deben hacer uso de algunas de sus instalaciones. Concretamente, las mujeres de este cuerpo policíaco se encontraban ubicadas en un espacio de caballeriza adaptado como dormitorio, razón por la cual la mayoría de las policías femeninas han abandonado su trabajo o han sido reubicadas, sin que a la fecha se cuente con una solución satisfactoria a la situación infraestructural evidenciada. Actualmente sólo hombres pernoctan en esos espacios.

La Defensoría le da seguimiento a la recomendación dirigida al Ministerio de Seguridad Pública de gestionar y/o canalizar los recursos presupuestarios necesarios para que las condiciones infraestructurales, ambientales y laborales que imperan actualmente en la Base Uno de la Policía Montada no violenten los derechos fundamentales de las personas que ahí trabajan. Asimismo, se recomendó que dicha Base pueda proporcionar y mejorar el servicio de vigilancia que requieren los/as habitantes del Parque Metropolitano, Paseo Colón, Museo del Niño y zonas aledañas. Esta última recomendación está siendo cumplida.

Las situaciones evidenciadas también se presentan en el cuerpo policial femenino del Sistema Penitenciario, en particular para las que se encuentran destacadas en el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor, quienes también han interpuesto quejas que reflejan una situación parecida. En este caso, la Defensoría ha recomendado acciones y estrategias que posibiliten formas de entendimiento entre las distintas partes involucradas -mujeres policías y autoridades de la Dirección General de Adaptación Social-. Concretamente se han recomendado reuniones de trabajo para lograr acuerdos sobre los roles de trabajo del personal femenino de la Policía Penitenciaria, mejores condiciones de trabajo y de la estructura donde duermen y descansan. Esta Defensoría ha evidenciado la necesidad de diseñar una estrategia de comunicación, divulgación y capacitación interna sobre los deberes y responsabilidades propios de cada cargo, lo cual según indica la Escuela de Capacitación del Sistema Penitenciario está siendo programado.

En ambos casos, la Defensoría ha indicado a las autoridades ministeriales la necesidad de prestar atención a las especificidades de las mujeres policías, en tanto su falta de consideración implica seguir aceptando en forma casi exclusiva la satisfacción de las necesidades de los hombres, como si fueran las únicas, lo que impide resolver las necesidades específicas de las mujeres.

b. Trabajadoras Domésticas

En relación con las trabajadoras domésticas, las cuales son aproximadamente 80.000 según la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES), la Defensoría insistentemente ha venido denunciando el régimen de excepción previsto en el Código de Trabajo y que continúa vigente. Este contempla jornadas laborales de doce horas y establece tiempos de descanso y feriados diferentes al resto de la mayoría de trabajadores. El proyecto del ley titulado "Reforma del Código de Trabajo en sus artículos 69, 87, a 94 BIS, 96 a 104 y 106" constituye una propuesta de cambio de este régimen laboral, al cual la Defensoría ha dado seguimiento.

La Defensoría, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, ASTRADOMES y el anterior Centro para el Desarrollo de la Mujer y la Familia lo retomó para su análisis y elaboró un texto alternativo. La normativa propuesta tiene como fin modificar los derechos laborales de estas trabajadoras relativos a la jornada, descansos y vacaciones, de tal forma que este sector tan numeroso de trabajadoras logre condiciones laborales similares a las que tienen la mayoría de los y las asalariadas en el país.

Dada la urgente necesidad del cambio legal propuesto se ha realizado un proceso de sensibilización en la Asamblea Legislativa y se ha solicitado al Poder Ejecutivo la incorporación del proyecto en la agenda de sesiones extraordinarias. A la fecha, el proyecto no ha sido discutido; razón por la cual, en estrecha coordinación con el Ministerio de Trabajo, ASTRADOMES y el Instituto Nacional de las Mujeres se continuará impulsando su aprobación hasta que se logren los cambios que se están proponiendo.

c. Régimen especial de protección a mujeres trabajadoras embarazadas

Otro tema recurrente de mucha importancia en el ámbito del trabajo es la violación de los derechos laborales en el período de embarazo, sobre todo el incumplimiento del régimen especial de protección a la mujer embarazada. Este ocurre a través del despido, la no prórroga del nombramiento interino y la interrupción de los nombramientos interinos para nombrar a terceros en propiedad. Estas circunstancias tienen como efecto el desempleo de las mujeres, ya que difícilmente son reabsorbidas por el mercado mientras no terminen su proceso de gestación. Además, se les sustrae de las garantías de los servicios sociales y el pago de subsidios.

Por tal razón, la Defensoría, en el marco de una investigación de oficio, le remitió varias recomendaciones al Ministerio de Trabajo por ser el ente encargado de hacer cumplir el régimen mencionado. Se recomendó establecer un nuevo procedimiento de carácter sumario para la investigación de las solicitudes del patrono, para el despido de mujeres embarazadas y la confección de una circular dirigida al personal del Ministerio en que se dieran a conocer las nuevas directrices y procedimientos.

Asimismo, se giraron recomendaciones para mejorar las condiciones infraestructurales para la celebración de audiencias y dotar de medios de transporte a las y los inspectores para dar efectivo cumplimiento a sus funciones. Sobre aspectos de capacitación se indicó la necesidad de coordinar con instituciones de defensa como apoyo para las usuarias del servicio, así como capacitación para el personal.

La importancia de que el Ministerio coordinara con la Dirección del Servicio Civil el recordatorio de deberes legales en los casos de despido de funcionarias fue también otra de las recomendaciones. Según informe del Ministerio, de esta institución se envió nota al Director General de la Dirección del Servicio Civil solicitándole extender un recordatorio a todas las instituciones de la Administración Pública centralizada acerca de la normativa legal aplicable en caso de despido de funcionarias interinas o en propiedad, que se encuentren embarazadas o en período de lactancia.

El Ministerio de Trabajo ha asumido en forma positiva la mayoría de las recomendaciones que se le formularon; sin embargo, es conveniente destacar la modificación de la política para la investigación de la solicitud de despido, los plazos y procedimientos, lo que se plasma en la circular N° 003 del 20 de julio de 1998 emitida por el Ministro de Trabajo.

Además, se ampliaron los espacios en los cuales se puede llevar a cabo las audiencias, con lo que aumentó la capacidad y cantidad de casos a tramitar mensualmente. Se indica por parte del Ministerio de Trabajo que otro aspecto al que se le ha dado énfasis es el de la capacitación del personal. Asimismo, se ha gestionado la compra de una "importante" cantidad de carros que se espera concluir en los próximos meses.

Aunado a las acciones y gestiones mencionadas se informó a la Defensoría acerca de la coordinación con la Universidad de Costa Rica "...a fin de instaurar en los próximos meses los servicios de atención legal a las trabajadoras embarazadas". La Defensoría dará especial seguimiento a todas estas medidas asumidas por el Ministerio, dada la población que directamente está siendo afectada.

Finalmente, en el campo laboral se debe señalar la existencia de una comisión de trabajo constituida por la Defensoría, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Agenda Política de Mujeres y la Liga de Mujeres pro Paz y Libertad que ha estado trabajando en el análisis de los derechos laborales de las mujeres, propuestas de ampliación de dichos derechos, su difusión y la

capacitación a funcionarias/os. Concretamente se ha trabajado sobre temas como el trabajo nocturno, la ampliación e intensificación de la jornada laboral, el régimen laboral de las trabajadoras domésticas, la situación de las mujeres en las maquilas, así como en las plantaciones bananeras. Asimismo, y como parte del proceso de la Comisión, se ha trabajado en folletos y desplegados para la divulgación de derechos.

3. Poblaciones Específicas

a. Privadas de libertad

Desde el inicio de sus funciones, la Defensoría ha identificado a las privadas de libertad como una de las poblaciones que requieren especial atención y seguimiento por parte de la institución, precisamente por la característica fundamental que las identifica: la privación de su libertad y las consecuencias que ello genera en forma personal, familiar y social.

La actualización del diagnóstico general sobre el funcionamiento del Centro Institucional El Buen Pastor y las condiciones en que se encuentran las privadas de libertad, el conocimiento que se ha logrado obtener mediante la casuística y la atención personal en el mismo Centro han permitido a la Defensoría identificar problemas que son recurrentes y, además, realizar acciones y actividades que han contribuido a mejorar algunas de las condiciones en que funciona el Centro y el respeto de los derechos de las privadas de libertad.

La Defensoría tramita en los expedientes # 317-21-98 y # 305-21-98 quejas relativas a la situación de los menores en casa cuna. Tales denuncias se derivan de la existencia de un Convenio de Cooperación recíproca para el funcionamiento de la Sección de casa cuna entre el Ministerio de Justicia y Gracia y el Patronato Nacional de la Infancia, según el cual se reguló el tiempo de permanencia en el Buen Pastor de las/los menores de edad con sus madres, de tres años a un año. Especialmente, es el caso de dos mujeres que se encontraban embarazadas en el momento de la firma del Convenio y que iban a ser afectadas por éste.

En virtud de las quejas y de las necesidades evidenciadas por esta Defensoría con respecto al tema del ejercicio de la maternidad por parte de las mujeres ubicadas con sus hijos e hijas en el Buen Pastor se le planteó a la Directora del Centro la necesidad de realizar un análisis integral de la situación de las madres y sus hijas/hijos en un centro cerrado y no restringirlo a la edad de las/los menores. Esta sugerencia le fue comunicada a la entonces Viceministra de Justicia, quien integró una comisión bajo su coordinación para abordar dicho asunto. La Comisión estuvo integrada, de manera permanente, por la Viceministra y asesoras, funcionarias de la Defensoría de la Mujer y la Directora del Buen Pastor. Los resultados obtenidos fueron:

- Convenio con el Hogar Santa María que posibilita la desinstitucionalización diurna de las personas menores que se encuentran en casa cuna. Esto significa

que las/los niños de menos de un año de edad se mantienen con sus madres todo el día; a partir del año y hasta los tres asisten durante el día al Hogar en mención.

- Este lapso de tiempo en que las mujeres pasan sin los hijos e hijas, a su vez facilita otro objetivo institucional cual es que las mujeres puedan tener y cumplir un plan de atención institucional que contempla las áreas de educación, trabajo, drogas y violencia.
- Seguridad de una reserva de fondos para la remodelación del Centro y, específicamente, del área de casa cuna, que contemple las necesidades de las personas menores y de las mujeres.
- Un Transitorio que permite a las mujeres, como las que interpusieron la queja mantener sus hijos/as hasta el cumplimiento de los tres años.
- Adendum al convenio entre el PANI y el Ministerio de Justicia, que hace referencia a la autorización de la prolongación de la estadía hasta los tres años de edad cuando existan razones técnicas que así lo justifiquen; realizar los esfuerzos necesarios para organizar una guardería en el Buen Pastor y fortalecer los vínculos con el Hogar Santa María para ofrecer mayores alternativas a hijos/hijas de las mujeres privadas de libertad.
- Después de los tres años, los y las menores ubicadas en casa cuna que no cuenten con grupo familiar en el exterior, podrán ser ubicados en el Hogar Santa María.

Los hechos expuestos evidencian la solución de la pretensión de la queja que interpusieron las mujeres, al establecerse nuevas regulaciones sobre la estadía de las personas menores en el Centro; no obstante, resulta importante destacar que en criterio de esta Defensoría todos los aspectos relacionadas con casa cuna y concretamente lo relativo a la edad de permanencia debe establecerse en un instrumento jurídico integral.

La atención de quejas presentadas por las privadas de libertad, que son enviadas a la Defensoría o son recogidas personalmente por sus funcionarias cuando visitan el Centro, se refieren principalmente a temas como la saturación de las instalaciones físicas; la falta de información relacionada con la resolución integral de la sentencia lo que las lleva a desconocer el razonamiento que fundamenta el monto de la pena y los criterios que privaron para establecerla; dilación de justicia en la revaloración de las sentencias; carencia de información sobre el cómputo de la pena; lapso extenso para otorgar el permiso de visita conyugal, especialmente para las indiciadas; limitadas posibilidades de trabajo dentro del Centro; diversos problemas en la atención de la salud; limitación al ejercicio del derecho de la maternidad por procedimientos lentos y, en ocasiones, arbitrarios para que puedan ver a sus hijos o para lograr que se ejecute el cambio de la persona que los tiene bajo su custodia (dichas quejas se han tramitado bajo

los siguientes números de expediente 7502-21-99, 7494-21-99, 7483-21-99, 7473-21-99, 7465-21-99, 7329-21-99, 7311-21-99, 7165-21-99, 7162-21-99, 7158-21-99 y 5911-21-99). Asimismo, en los talleres realizados sobre derechos de las privadas de libertad, éstos son los problemas que con mayor frecuencia se señalan.

La recepción de quejas personales, la existencia de problemas de infraestructura, la carencia de personal necesario especialmente en el área de salud, aunado al hecho de que en los centros de reclusión masculinos se estaban presentando diversos tipos de dificultades llevó a la Defensoría a constituir un grupo de trabajo con funcionarios y funcionarias del Area de Protección Especial y de la Defensoría de la Mujer y del Sistema Penitenciario. El análisis de las condiciones de las diferentes cárceles, las restricciones de derechos individuales, la necesidad de contar con sistemas informáticos sobre la situación de cada persona privada de libertad han sido temas abordados por la Comisión. Se pretende con ello encontrar soluciones más adecuadas.

En el marco de un seminario regional sobre sistema penitenciario y derechos humanos, organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y realizado en Guatemala, se invitó a participar a la Defensoría de la Mujer para que se expusiera acerca de "La situación de la Mujer privada de libertad: desafíos desde la perspectiva de género". Fue una importante ocasión para compartir la experiencia y conocimiento que se ha logrado sobre este tema y de aprender de la realidad de los otros países del área.

b. Trabajadoras del sexo

Aun cuando el ejercicio de la prostitución entre personas adultas no constituye una contravención o delito existen prejuicios, especialmente en contra de las mujeres que la practican, que las convierte en personas en estado constante de vulnerabilidad. Este sector de la población femenina se enfrenta con frecuencia a problemas originados por abuso y actitudes arbitrarias por parte de la policía. Los casos presentados a la Defensoría por parte de grupos de mujeres de San José, Guápiles y de Puntarenas presentan gran similitud.

La denuncia más reciente de detenciones y prácticas policiales arbitrarias proviene de la provincia de Puntarenas, tramitada bajo el expediente # 5825-21-98. En ella se señalan hechos tales como arrestos sin que exista resolución judicial o algún delito evidente, exigencia de la cédula o carné de salud que les son retenidos cuando son llevadas a la Comandancia, son privadas de libertad por varias horas sin que se les informe inmediatamente la razón para ello, los oficiales que las detienen no se identifican, les dificultan el acceso a las hojas de registro originales lo que provoca un evidente estado de indefensión.

Del mismo modo como se ha procedido en otras situaciones, la Defensoría estableció comunicación con la parte denunciada; en este caso, con la Comandancia de Puntarenas. Se realizó una reunión de trabajo con el Primer Comandante de la provincia y varios de los funcionarios a su cargo, así como con la

Jefa de Migración de dicho lugar. Desde la perspectiva de la Defensoría, reuniones como la mencionada sirven para diversos propósitos tales como escuchar sus puntos de vista sobre las denuncias, recordarles las obligaciones como funcionarios públicos policiales, los derechos de las mujeres trabajadoras del sexo, la necesidad de crear mecanismos de retroalimentación constante sobre deberes y derechos de los policías y las personas a las que atienden, métodos de control eficaces acerca de la forma en que proceden los policías, así como la necesidad de coordinar esfuerzos con entes no gubernamentales que trabajan con este sector de la población, como es el caso concreto del Instituto Latinoamericano de Prevención y Educación en Salud (ILPES).

Asimismo, se sostuvo una reunión con mujeres trabajadoras del sexo en Puntarenas y con la coordinadora del programa de La Sala-Puntarenas del ILPES. Estas reuniones persiguen el propósito de reflexionar sobre los derechos de las mujeres, de las personas que transitan por las calles donde las trabajadoras del sexo se localizan, así como sobre las funciones y obligaciones de los funcionarios policiales.

4. Pensiones Alimenticias

El ejercicio de la maternidad y la paternidad legal genera un conjunto de obligaciones y derechos para los padres y las madres; sin embargo, por el sistema patriarcal que impera en nuestra sociedad, las obligaciones derivadas de las relaciones intrafamiliares, como el cuidado, crianza y educación de las y los niños, así como la prestación de los servicios básicos en el ámbito doméstico se le han asignado casi exclusivamente a las mujeres. Esta asignación e imposición social de las responsabilidades familiares y domésticas sobre las mujeres ha provocado, además, el supuesto de que están obligadas a garantizar la manutención económica de la familia.

El mecanismo jurídico para exigir la responsabilidad económica de aquel que no lo hace de forma voluntaria -que generalmente es el padre- lo constituye la pensión alimentaria. La obligación alimentaria contempla el derecho no sólo de tener alimentos, sino de cubrir las necesidades de vestido, educación, salud, vivienda, cultura y recreación .

El trámite jurisdiccional para la asignación de la pensión alimentaria a cargo del progenitor/a que se niegue a pagarlo responsablemente se ha traducido en un procedimiento lento, y sujeto a una serie de dilaciones y obstáculos legales y administrativos.

Una investigación de oficio realizada por la Defensoría sistematiza alrededor de 50 quejas formales y varias consultas de carácter informal relativas a la lentitud de los procedimientos; dificultades de notificar a la parte demandada; poca celeridad; retraso en la tramitación y notificación de sus expedientes, así como en la emisión de resoluciones de fondo; falta de información respecto de la situación de sus pensiones alimentarias; retrasos en la emisión de sus cheques y ausencia de

seguimiento jurisdiccional a los mandamientos que se les remiten a las autoridades policiales de todo el país para efectos de ejecutar las órdenes de apremio corporal.

Particular atención merece la situación del Juzgado de Pensiones Alimentarias del Circuito Segundo Judicial de San José, en virtud de que constituye un Mega Despacho que tiene la competencia de las jurisdicciones de Goicoechea, Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat, así como los asuntos provenientes de los distritos de La Uruca, Zapote y San Francisco de Dos Ríos. Esta acumulación de jurisdicciones le proporciona un enorme circulante, que exacerba los problemas de agilidad en la administración de justicia.

Asimismo, preocupan a la Defensoría los mecanismos que se utilizan para fijar el monto de las pensiones alimentarias, en virtud de que quienes no tienen salario reportado niegan sus verdaderas entradas. También, los sub-reportes salariales constituyen mecanismos que benefician a la persona deudora, en tanto el salario reportado está por debajo del salario real. Estos artificios impiden el conocimiento real de la capacidad económica de los deudores alimentarios y, por ende, la asignación justa del monto de la pensión alimentaria. Se dificulta, en síntesis, una mejor distribución de las responsabilidades de carácter económico, lo cual afecta sin duda alguna las condiciones de vida de la familia.

Otro problema que la Defensoría ha evidenciado con las quejas recibidas es la traducción de la declaración de la sentencia relativa al monto de la pensión en dinero efectivo. A falta del cumplimiento voluntario, su eficacia debe hacerse a través de tres alternativas: la orden de rebajo automático de pensión, la orden de apremio corporal o el embargo de bienes.

La orden de rebajo de salario constituye un mecanismo eficaz; sin embargo, su ámbito de aplicación se restringe al requisito de que el obligado alimentario posea trabajo estable y debidamente reportado ante la Caja Costarricense de Seguro Social, requisito ausente en la mayoría de los deudores alimentarios. El embargo de bienes implica la presentación de otro juicio denominado Ejecutivo Simple, para cuyo trámite se requiere de tiempo, paciencia y de una persona especialista en leyes que asesore a quien interpone la denuncia.

En caso de solicitar la emisión de una orden de apremio, el trámite injustificadamente debe reiterarse mes a mes ante el despacho jurisdiccional que conoce del juicio y para su expedición suelen dilatar al menos una semana, lo que muchas veces le implica a la persona solicitante varios desplazamientos ante los despachos jurisdiccionales.

Una vez extendida la orden de apremio debe ejecutarse por medio de la policía, como órgano auxiliar del Poder Judicial, de acuerdo a la competencia territorial. Este trámite es uno de los más difíciles de lograr con prontitud; no en vano constituye la queja de mayor frecuencia en la Defensoría de la Mujer durante este período.

La mayoría de las quejas conocidas formalmente por la Defensoría, 41 expedientes, hacen referencia a la falta de acción de la policía en la ejecución de la

orden de apremio, en muchos casos por negligencia y en otros por relaciones de amistad entre los miembros de la policía con el deudor alimentario, según lo manifiestan las mismas denunciantes.

Como contrapartida a esta situación, los miembros de la fuerza pública argumentan en su defensa una serie de obstáculos administrativos y de infraestructura, tales como insuficiencia de personal; carencia de vehículos para trasladarse a zonas alejadas y ejecutar la orden, así como para transportar al apremiado; inexistencia de medios de comunicación en las delegaciones, como teléfono o fax. Asimismo, indican que por las deficiencias del correo, que constituye el medio a través del cual el Poder Judicial les hace llegar la orden de apremio corporal, muchas de las órdenes son recibidas cuando ya se encuentran vencidas, por lo que no pueden ejecutarlas. Estas razones constituyen impedimentos que no justifican el incumplimiento en la ejecución de las órdenes de apremio.

Según señaló la Sala Constitucional en la resolución N° 2728-91 de las ocho y cincuenta y cuatro minutos del día 24 de diciembre de 1991, no es válido alegar ausencia de recursos económicos cuando de por medio está el cumplimiento de derechos fundamentales. Dicha resolución en cuanto interesa indica:

"...un límite acostumbrado de la ineffectividad de los entes públicos para cumplir con toda propiedad los fines encomendados ya sea por mandato constitucional o bien, por disposición legal. La Sala no puede aceptar que la falta de recursos económicos sea un límite entre el respeto y la violación de los derechos esenciales de los seres humanos..."

Por lo expuesto, y en virtud de que las situaciones enunciadas son recurrentes y representan obstáculos serios para la sobrevivencia y el disfrute del derecho a tener alimentos, vestido, educación, salud, vivienda, cultura y recreo a las mujeres, niños y niñas -como personas que constituyen mayoritariamente la población acreedora alimentaria-, la Defensoría recomienda al Poder Judicial, a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Ministerio de Trabajo conformar una Comisión Interinstitucional, junto con la Defensoría, con el objetivo de reflexionar sobre los problemas evidenciados y, en el marco de una coordinación interinstitucional, buscar e impulsar soluciones integrales.

5. Otras labores de la Defensoría de la Mujer

Las labores de Defensa de los derechos de las mujeres constituyen el eje central de funcionamiento de esta área especializada en la discriminación y violencia de género. La atención de la casuística, las investigaciones de oficio, la agenda legislativa, la defensa jurídica y la coordinación interinstitucional son los componentes del programa de Defensa, los cuales han sido abordados en sus aspectos principales en los apartados anteriores.

Existe otro eje fundamental del área dirigido a la educación, divulgación e información de los derechos de las mujeres. El conocimiento de los derechos, su

apropiación y defensa se convierte en uno de los instrumentos claves para enfrentar la discriminación y las distintas formas en que cotidianamente se ejerce violencia en contra de las mujeres.

La participación continua en medios de comunicación colectiva permite exponer las concepciones que la Defensoría defiende en relación con los derechos humanos de las mujeres, el trabajo que realiza en la protección y ampliación de dichos derechos y le permite, a su vez, escuchar las inquietudes y problemas que manifiestan especialmente las mujeres. Una situación similar ocurre cuando se asiste a conferencias y mesas redondas. Los temas fundamentales que se tratan se relacionan con la violencia doméstica, el hostigamiento sexual, la discriminación laboral, el régimen de protección a las mujeres embarazadas y pensiones alimenticias. Mensualmente, en promedio, se participa en tres actividades de esta naturaleza.

La conmemoración de fechas con un alto significado para las mujeres es otra de las formas en que la Defensoría contribuye al proceso de sensibilización y toma de conciencia acerca de las violaciones de los derechos de las mujeres, por lo que la Defensoría participó en eventos conmemorativos del 8 de marzo, "Día Internacional de la Mujer" y 25 de noviembre "Día Internacional de la no Violencia contra las Mujeres".

Además, a nivel internacional en el mes de mayo de 1998 se llevó a cabo una reunión de trabajo con las integrantes de la Red de las Defensorías de las Mujeres, a partir de la cual se elaboró un documento titulado "Lineamientos para la integración de la perspectiva de género en los organismos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. Una acción de seguimiento a la Declaración de Toledo."

El documento en mención se presentó en el III Congreso Anual de la FIO, realizado en Perú, y ha servido para que diversos organismos de la Federación integren la perspectiva de género en todo su quehacer.

En la reunión celebrada en Lima se incorporaron tres nuevos organismos a la Red, por lo que en la actualidad está constituida por nueve representantes de Iberoamérica.

B. DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN ESPECIAL

La Dirección de Protección Especial conoce de la situación de los distintos sectores sociales cuyos derechos fundamentales se encuentran frecuentemente lesionados o susceptibles de serlo en virtud de su particular vulnerabilidad; derivada ésta de condiciones de desventaja en que se encuentran frente a situaciones de poder, de hecho o derecho, y que obligan a una protección especial por parte de los órganos públicos y de la sociedad en general.

Los grupos de población que conoce esta Dirección son, aparte de los que están definidos en el artículo 51 de la Constitución Política como sujetos de protección especial, que son las personas con discapacidad y los adultos mayores, las personas migrantes, las personas indígenas, las personas con distintas preferencias sexuales y las personas que se encuentran frente al aparato de control social formal: personas frente al poder policial, frente a la Administración de Justicia y las privadas de libertad.

Al ser los sectores más vulnerables, son los habitantes que menos voz tienen frente a la sociedad y el Estado. Por ello, el estado poblacional que se presenta en los informes de la Defensoría de los Habitantes no deviene tan sólo de las denuncias recibidas por esta institución, sino, en muchas ocasiones de la actividad oficiosa que se desarrolla teniendo en cuenta los obstáculos que afrontan estos habitantes en la defensa de sus derechos.

La meta de la Defensoría de los Habitantes es contribuir con la construcción de una “ciudadanía” para estos sectores sociales, entendiendo esta labor como el compromiso de luchar por que éstos alcancen el status de miembros plenos de la comunidad, reconociendo y garantizando el cumplimiento de sus derechos fundamentales para poder lograr la realización de la persona humana. Se trata de coadyuvar en el acceso, en igualdad de condiciones, a los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas.

Es por ello que se subraya la necesidad de iniciar el tránsito de la senda que va de la vulnerabilidad al reconocimiento pleno y real de los derechos, eliminando las barreras culturales, sociales, económicas y políticas, responsables de la existencia aún de sectores no reconocidos a nivel de la sociedad.

1. Personas con discapacidad

a. Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: una tarea que requiere mayor esfuerzo

De conformidad con la última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples efectuada en el mes de junio de 1998, elaborada por el Área de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, la población total de

Costa Rica asciende a 3.340.909 personas de las cuales 311.354 presentan algún tipo de discapacidad. La población con discapacidad equivale entonces a un 9,3 por ciento del total de la población, aún cuando se puede advertir de otros estudios particulares que en diferentes cantones del país se presenta un porcentaje mayor que este promedio.

Es de suma importancia contar con estadísticas fidedignas sobre la población con discapacidad a efecto de planificar el suministro de servicios tendientes a brindarles equiparación de oportunidades. Debe tenerse presente que existe una relación estrecha entre las personas con discapacidad y su entorno en el cual se incluye obviamente los servicios que suministra el sector Público, y si el entorno no es adecuado para su desarrollo el grado de exclusión social que enfrentarán será mayor .

Tal y como se ha venido tratando en los dos informes anuales anteriores y en atención a la prioridad que debe darse a la materia, se analiza en este segmento las situaciones o casos nuevos que se han conocido en relación con la población con discapacidad e informa del seguimiento dado a los temas que fueran reseñados en los años anteriores.

b. Las pensiones vitalicias para personas que presentan Parálisis Cerebral Profunda: un derecho denegado

La Defensoría de los Habitantes recibió una serie de denuncias (Expedientes N° 5760-22-98, 5850-22-98, 7302-22-99, 7348-22-99) referidas a la suspensión del otorgamiento de la pensión para personas que presentan secuelas de parálisis cerebral por disposición, según se ha informado a los solicitantes, de un acuerdo adoptado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en virtud de dificultades presupuestarias.

El 24 de enero de 1989, se publicó en el diario oficial La Gaceta, la Ley N° 7125 de pensión vitalicia para las personas que padecen parálisis cerebral profunda. Dicho cuerpo normativo dispone el derecho a una pensión vitalicia a favor de las personas que presentan parálisis cerebral profunda y se encuentran en estado de abandono o que sus familias carezcan de recursos económicos. La pensión es equivalente al menor salario mínimo decretado por el Poder Ejecutivo. El 28 de abril de 1989 fue publicado el Reglamento a la Ley N° 7125 en el cual se reiteró que el monto de dicha pensión sería equivalente al salario mínimo legal fijado por el Poder Ejecutivo.

En la aplicación de la citada Ley, la Junta Directiva de la CCSS ha utilizado medidas restrictivas afectando su efectividad y vigencia. Entre ellas, mediante una reforma al artículo 7 del Reglamento de la pensión de parálisis cerebral, publicado en La Gaceta del 30 de octubre de 1993, se estableció que el monto de la pensión se fijaría de acuerdo a estudios técnicos actuariales, y no ya conforme con la disposición legal de equiparlo al menor salario fijado por el Poder Ejecutivo. Esta reforma al artículo 7 fue objeto de impugnación judicial por parte de la madre de un beneficiario de este régimen de pensión.

Como resultado de dicho recurso, la Junta Directiva de la CCSS en la sesión N° 7197 del 3 de febrero de 1998 debió adoptar el acuerdo de equiparar la pensión de parálisis cerebral de todos los beneficiarios al monto fijado para el salario mínimo legal. Sin embargo, pese a la recomendación de derogatoria emitida por esta Defensoría (Expediente N° 1490-02-93, oficio PE-373-98 del 30 de octubre de 1998), el Decreto N° 22521-S-MTSS del 30 de setiembre de 1993 que reformaba el reglamento de cita, continúa vigente.

Si bien en la actualidad se subsanó la diferencia mencionada aún se encuentra pendiente de pago el monto que se dejó de percibir durante el periodo que no se equiparó dicha pensión al salario mínimo. Por lo que la Defensoría de los Habitantes, en conocimiento de una denuncia sobre el particular y atendiendo a la supuesta manipulación de abogados para que los beneficiarios cobraran retroactivamente los montos dejados de percibir, recomendó a la CCSS el pago de dicha suma de dinero en forma oficiosa e inmediata (Expediente N° 5206-22-98, oficio DHR-9901679-99 del 26 de febrero de 1999). En ese sentido, se señaló que la responsabilidad por el saldo en descubierto era de la entidad aseguradora y no de los pensionados del régimen, por lo que los errores cometidos no podían cargarse en su contra, habida cuenta de que se trata de un derecho adquirido conforme a la ley.

En conocimiento de esta recomendación, el Presidente Ejecutivo de la CCSS informó a la Defensoría, mediante oficio N° 3689 del 16 de marzo de 1999 que se está a la espera del pronunciamiento de la Dirección Jurídica de esa institución en relación con los casos de Parálisis Cerebral Profunda. Indica, además, *"...que los estudios actuariales deberán contemplar los costos y fuentes de financiamiento, que permitan asumir el reconocimiento de los pagos retroactivos que procedan."*

Siguiendo con esta política restrictiva, surgió un proyecto de ley para reformar el artículo 1° de la Ley de Pensión Vitalicia para las personas que presentan parálisis cerebral, el cual ingresó a la corriente legislativa bajo el expediente N° 12.927. La reforma mencionada consistía en una reducción del monto a la pensión mínima por vejez del seguro de invalidez, vejez y muerte que administra la CCSS.

El proyecto mencionado fue conocido por la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, que rindió un dictamen negativo y se remitió al archivo. Posteriormente y sin tener esta iniciativa legislativa ningún efecto sobre la vigencia de la Ley 7125, la Junta Directiva de la CCSS adoptó el acuerdo de la sesión N° 7210 del 24 de marzo de 1998 mediante el cual se suspendió el otorgamiento de nuevas pensiones para personas que presentan parálisis cerebral profunda, autorizando éste solamente por reasignación, es decir, cuando por cualquier motivo una persona deja de ser beneficiaria del Régimen No Contributivo y es sustituido por otro. Posteriormente, por medio del oficio N° 959 del 21 de enero de 1999, el Gerente de la División de Pensiones informó a las diferentes Direcciones Regionales que la opción de otorgamiento por reasignación quedaba a su vez denegada.

Con base en estas disposiciones administrativas, se ha dejado sin efecto una ley que desde el punto de vista formal y jurídico se encuentra plenamente vigente. Resulta a todas luces claro que el acuerdo emitido por la Junta Directiva de la CCSS se extralimita en las competencias asignadas por ley a éste órgano colegiado. En virtud de la jerarquía normativa, no es posible mediante acuerdo administrativo derogar, dejar sin efecto o condicionar la aplicación o vigencia de una ley, salvo que ésta así lo faculte.

Específicamente, en el caso de las pensiones por parálisis cerebral, la Ley 7125 estipula la existencia de un derecho, cuando concurren en el sujeto los requisitos establecidos en la ley, pensión que es de carácter vitalicio, sin que se establezca en la norma legal otro tipo de condicionamientos.

En conocimiento de las quejas planteadas sobre este asunto la Defensoría de los Habitantes, mediante oficios N° DHR-9903639-99 y DHR-990365-99, ambos del 28 de abril de 1999, recomendó a la Junta Directiva y a la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social proceder a revocar el artículo 7° de la sesión 7210 del 24 de marzo de 1998 y todas aquellas disposiciones internas emitidas en cumplimiento del mismo y además, girar a la brevedad las instrucciones necesarias para que se reinicien los procedimientos requeridos para el cumplimiento de la Ley N° 7125, y por lo tanto, se entreguen las solicitudes de nuevas pensiones por parálisis cerebral y se dé trámite a aquellas que se encontraren a la fecha suspendidas.

Contra estas resoluciones, el Jefe del Departamento del Régimen No Contributivo, en oficio N° DRNC-0409 del 18 de mayo de 1999, interpuso recurso de reconsideración que se encuentra pendiente de resolución a la fecha de este informe.

La discapacidad en ciertas ocasiones es muy cara por lo que se requieren subsidios que contribuyan a la equiparación de oportunidades y en la medida posible alcanzar una vida independiente y plena.

El artículo 51 de la Constitución Política desarrolla el principio de protección estatal de las personas con discapacidad y es en función del mismo que a la Caja Costarricense de Seguro Social se le asignó la función de otorgar pensiones para personas que presentan parálisis cerebral. Este segmento de la población con discapacidad arrastra una serie de prejuicios a los cuales se les suma en buena cantidad de casos una situación económica adversa por lo que las posibilidades de realización personal o de mejoramiento de la calidad de vida se esfuman. Es aquí donde la intervención estatal debe jugar un papel protagónico para equiparar oportunidades para este colectivo social.

c. Atención odontológica a personas con discapacidad

La Caja Costarricense del Seguro Social no cuenta con una política de atención odontológica para el segmento de la población con discapacidad. Una parte de esta población presenta alteraciones motoras y dificultades en cuanto a su capacidad cognoscitiva por lo que no les es posible para comprender el procedimiento médico al que se les va a someter. Este tipo de población es considerada como pacientes de muy difícil manejo y requieren en muchos casos de anestesia general para mantenerlos inmóviles durante el tiempo que dura la intervención.

Sin embargo, las únicas opciones para la atención odontológica de esta población son el Centro Nacional de Rehabilitación y el Hospital Nacional Psiquiátrico.

Se debe enfatizar la importancia de que se garantice la prestación de servicios odontológicos en la localidad correspondiente a los asegurados, para no obligar a los pacientes o a sus familiares a la erogación de sumas significativas de dinero por concepto de traslados a centros hospitalarios capitalinos.

En cuanto a este tema, la Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia (Expediente N° 208-22-98) de la madre de una joven con discapacidad mental que no podía comprender el procedimiento odontológico que se le aplicaría. Dicha señora internó a su hija en el Centro Nacional de Rehabilitación para que se le practicara una limpieza de dientes. Cuando visitó a su hija al día siguiente, se percató que le extrajeron los dientes inferiores sin que con anterioridad se le informara de ello.

En los casos donde la persona no puede manifestar su voluntad y necesite una intervención odontológica lo recomendable es informar a sus familiares y a su vez estos proceder a manifestar su voluntad y dar su respectivo consentimiento. En este sentido, y atendiendo a la resolución del caso, la Defensoría de los Habitantes, mediante oficio DHR-9807809-98 del 17 de agosto de 1998, recomendó al Centro Nacional de Rehabilitación y a la Caja Costarricense de Seguro Social girar directrices para que, en casos futuros en los cuales una persona con discapacidad participe como enfermo de difícil manejo, se explique esta situación a ella o bien a su encargado en el momento de la cita preliminar y dejar constancia de la información suministrada y el consentimiento o asentimiento brindado en el expediente, asimismo facilitar los medios para que los familiares de las personas que no puedan manifestar su voluntad que sean sometidas a una intervención odontológica estén cerca del sitio donde se realiza la intervención.

Por su parte a la Caja Costarricense de Seguro Social se le recomendó establecer una política nacional de atención odontológica donde se tome en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad, que otorgue el mayor grado de cobertura en cuanto a la población atendida y en cuanto a servicios y tratamientos, incluyendo prótesis dentales; eliminar la cláusula de exoneración de responsabilidad de las fórmulas que utiliza la CCSS para consignar el consentimiento del paciente y capacitar a los médicos tratantes sobre la forma de

informar a los pacientes, o a sus familiares, y la necesidad de contar con el consentimiento informado del interesado."

Cabe destacar la práctica que existe en esta materia en relación con la firma de una cláusula de autorización y de exoneración de responsabilidad en los tratamientos que brinda de la Caja Costarricense del Seguro Social, fórmula que no satisface el derecho de los pacientes a emitir un consentimiento informado en tanto no cuentan con la información o no se les explica de forma adecuada y comprensible, siendo una autorización de dudosa validez.

d. Las personas con trastornos mentales

Las personas con trastornos mentales o emocionales son víctimas de un conjunto de estereotipos y prejuicios que inciden desde el mismo momento de su nacimiento y arrastran a lo largo de su vida limitando sustancialmente las oportunidades de desarrollarse.

Es necesario por tanto suministrar información adecuada a los miembros de la sociedad; pero sobre todo a su familiares y a los funcionarios públicos que les brinden servicios para que respondan a sus necesidades.

En cuanto a los servicios de salud para las personas con trastornos mentales, se debe destacar la concentración de la mayoría de recursos profesionales y técnicos en los dos hospitales especializados en psiquiatría existentes en el país, generando un peligroso desequilibrio en términos de cobertura de la población, principalmente en áreas rurales donde son escasos los profesionales en este campo. Ello favorece la práctica del internamiento hospitalario, con el consecuente desarraigo de sus familias y comunidades.

A manera de ejemplo, cabe señalar que del total de enfermeras especializadas en psiquiatría que existen en el país el 33,3% son funcionarias del Hospital Nacional Psiquiátrico y el 15% son funcionarias del Hospital Roberto Chacón Paut. De las enfermeras especializadas que no laboran en dichos nosocomios el 27,3% realizan tareas que no corresponden a la psiquiatría.⁶⁰

Lo anterior contribuye a la prevalencia de un modelo de profundas raíces segregacionistas que busca aislar a la persona con trastornos emocionales, ya que supuestamente presenta un alto grado de peligrosidad. Desde esta perspectiva el modelo psiquiátrico vigente en el país posee un fuerte componente de control social.

En cuanto a los egresados de los hospitales psiquiátricos no se cuenta con servicios a nivel de comunidad que les permitan su inserción y permanencia en ella, por lo que son frecuentes los internamientos múltiples.

⁶⁰ Montero Barquero, Francisco, Análisis de Situación sobre los Trastornos mentales en Costa Rica, p. 22

Durante el año pasado, funcionarios de la Defensoría de los Habitantes participaron en una serie de conversatorios organizados por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD), de los cuales se extrajo la necesidad de constituir una comisión que se diera a la tarea de revisar la normativa en este campo. La comisión se integró por funcionarios del Departamento de Salud Mental de la Caja Costarricense de Seguro Social, de la Procuraduría General de la República, del ILANUD, de representantes de asociaciones de familiares o personas con trastornos mentales y de la Defensoría de los Habitantes.

De las reflexiones generadas por esta comisión se arribó a un serie conclusiones entre las cuales destacan la urgencia de regular aspectos tan relevantes como el internamiento involuntario, el consentimiento informado, la eliminación de medidas punitivas, entre otras. Se debe iniciar un proceso de revisión de las normas sobre la capacidad de actuar y el proceso de insania.

e. Acceso al trabajo de las personas con discapacidad

Las personas con discapacidad tienen serios problemas para tener acceso a un trabajo digno acorde con sus capacidades. Continúa vigente el paradigma que los concibe como seres enfermizos, débiles y por ende improductivos. Son muy frecuentes las historias de personas con discapacidad que llegan a una entrevista de trabajo y por su sola apariencia son descartados para ocupar el puesto al que aspiran.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples ya anteriormente mencionada, la población económicamente activa (PEA) con discapacidad suma 254.810 personas, de las cuales 92.532 están ocupadas y 162.278 se encuentran inactivas. El porcentaje de personas con discapacidad inactivas equivale a un 63,7%. De este dato se deben sustraer una serie de grupos como el caso de las personas que por la gravedad de su deficiencia física, psíquica o sensorial no pueden incorporarse a las actividades productivas, variable que incide lógicamente en este porcentaje y que no es reflejado en esta encuesta. Sin embargo, aún así evidencia un número importante de personas con discapacidad sin ocupación tomando en consideración que el desempleo abierto en Costa Rica es de un 5,4%.

Una persona sorda denunció a la Defensoría de los Habitantes que a pesar de que ha estudiado y es administradora de empresas, no ha podido ubicarse laboralmente de acuerdo a su capacidad intelectual y grado académico ya que cuando se le brinda una oportunidad, esta no se concreta por su discapacidad. Lo anterior ha provocado su incorporación a labores tales como limpieza de oficinas u otras para los cuales se encuentra sobrecalificado. En muchos casos no le han pagado en estos trabajos sus derechos laborales, ni se le ha asegurado, además, de que se le paga un salario inferior al mínimo (Expediente N° N° 4801-22-98).

La Defensoría de los Habitantes solicitó, en esa oportunidad, a la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo que se refiriera a dicha denuncia ya que la persona sorda acudió a la Oficina de Colocación Selectiva de esa Dirección. En la contestación a la solicitud se indicó que: " Se da el caso en que el joven cumple todos los requisitos del puesto solicitado y al coordinarse con la empresa para mencionar su discapacidad, el empresario argumenta requisitos no estipulados anteriormente, para de esta manera argumentar su negativa a aceptar una persona con discapacidad en su empresa". Aunque el Estado no está obligado a proveer un puesto determinado a un habitante, sí está obligado a ser vigilante de que en materia de empleo no exista discriminación alguna, como lo ha dicho reiteradamente la Sala Constitucional.

Por otra parte, las programas laborables destinados a las personas con discapacidad son reducidos destacándose, entre ellos, los denominados talleres protegidos. La Defensoría de los Habitantes ha recibido una serie de denuncias sobre los talleres protegidos, las cuales señalan que les pagan salarios muy bajos, que trabajan horas extras y además no se las reconocen para efecto de pago. También indican que no se cumple con darles el equipo necesario para desarrollar sus funciones, lo cual perjudica su salud.

Los talleres protegidos no tienen bien definido su perfil generando incertidumbre entre los usuarios toda vez que no saben si constituyen por si sola una fuente de trabajo, si son centros de formación laboral o bien suministran terapia ocupacional. Los funcionarios de estos talleres deben definir el perfil que más se ajuste a las necesidades de cada uno de los usuarios. En esta labor debe jugar un papel muy importante el Consejo Nacional de Rehabilitación.

En general, la orientación atribuida a dichos talleres es la de centros de formación laboral y como tales deben contar con programas de capacitación, personal idóneo para transmitir conocimientos, estrategias de colocación laboral y un plazo aproximado para el cumplimiento del objetivo de formación.

Cuando la formación laboral se prolonga en el tiempo indefinidamente se constituye en una relación de trabajo y como consecuencia el usuario sería titular de los derechos propios del trabajador.

Por otro lado, cabe señalar en materia de acceso al trabajo la Dirección General de Servicio Civil ha desplegado acciones tendientes a brindar equiparación de oportunidades en materia de reclutamiento de personas con discapacidad en cumplimiento de la Ley 7600. Al respecto impulsó la reforma de varios artículos del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, así como ha solicitado a diferentes ministerios reformar sus reglamentos para que se adecúen a las necesidades de las personas con discapacidad. La Defensoría de los Habitantes brinda reconocimiento a la labor desarrollada por el Servicio Civil.

f. Seguimiento de casos

i. Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial: ente rector en materia de discapacidad

El artículo 5° del Reglamento a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad dispone que el ente rector en materia de discapacidad -léase el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial- fiscalizará que todas las instituciones públicas ofrezcan las oportunidades y las condiciones necesarias para el cumplimiento de los derechos y deberes de las personas con discapacidad. Tomando en cuenta que la función fiscalizadora no se encuentra expresamente contemplada en la Ley Constitutiva del Consejo de Rehabilitación y que ello podría acarrear problemas de jerarquía normativa, la Defensoría de los Habitantes recomendó en el Informe Anual del año anterior impulsar un proyecto de Ley en el cual se incluyera dicha función.

El proyecto para reformar la Ley Constitutiva del Consejo de Rehabilitación se encuentra en etapa de estudio y de análisis por los miembros de la Mesa Directiva de dicho Consejo. La institución de nuevo insiste en la importancia de que una función como la de fiscalización esté contenida en una disposición legal en aras de su fortalecimiento. La función de fiscalización establecida vía reglamentaria puede resultar lesiva de las competencias asignada por ley a las distintas instituciones que conforman el Consejo, además de que esta fórmula normativa resulta débil en tanto que queda a la discrecionalidad de las políticas y prioridades del gobierno de turno.

La reforma de dicho cuerpo normativo no solo obedece a la incorporación de la función fiscalizadora sino a la adecuación de este con el nuevo paradigma introducido por la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Por otra parte, dentro del seno de la mesa directiva del Consejo Nacional de Rehabilitación surgió la duda acerca de los alcances de la función fiscalizadora. Por este motivo, se le solicitó a la Procuraduría General de la República que vertiera su criterio al respecto.

La Procuraduría General de la República mediante el oficio N° C- 205-98 del 7 del octubre de 1998, manifestó con respecto a la función fiscalizadora del Consejo de Rehabilitación lo siguiente:

"Las acciones que la fiscalización implica se traducen en potestades de dirección y coordinación, por una parte, y de supervisión e inspección, por otra, (...) En ejercicio de tales atribuciones, el Consejo puede solicitar informes, realizar inspecciones etc., y si es del caso, solicitar a las instituciones correspondientes adopten las medidas correctivas necesarias"

Con el propósito de cumplir con tal cometido, el Consejo de Rehabilitación ha realizado algunas acciones como la creación del Departamento técnico cuyo objetivo es verificar que los entes públicos pongan en práctica las disposiciones de

la Ley 7600. Asimismo, se piensa habilitar una línea telefónica para recibir quejas sobre el funcionamiento de las instituciones públicas cuando interviene una persona con discapacidad.

Si bien dicho Consejo ha desarrollado esfuerzos para asumir adecuadamente la función fiscalizadora, la Defensoría de los Habitantes insiste en la necesidad de fortalecer su papel de ente rector de forma para convertirlo más activo y enérgico., lo que requiere del presupuesto necesario, sin que sea admisible una limitación al gasto como el impuesto para este período.

Al respecto, si bien el presupuesto asignado al Consejo Nacional de Rehabilitación para el presente año, suma ¢524.000.000 (¢294.000.000 de presupuesto ordinario y ¢230.000.000 de recursos de FODESAF), lo cierto es que por disposición de la Autoridad Presupuestaria, se estableció a este Consejo un límite de gasto en ¢390.000.000. Esta limitación se ha sustentado en el Decreto N° 27323 del 29 de setiembre de 1998, sin que hasta la fecha este tipo de restricción se hubiera implementado en relación con el Consejo Nacional de Rehabilitación.

Es importante advertir que, según la información de la Dirección Financiera de esa institución y ante lo infructuoso de las gestiones emprendidas para evitar la reducción del presupuesto en ¢134.000.000 (25% del total presupuestado para este año), son los programas operativos (becas y subsidios para las personas con discapacidad -transporte, capacitación, ayudas técnicas, alimentación-, compra de materiales y suministros para la prestación de servicios como la estimulación temprana, terapias y apoyo a jóvenes en prevocacionales y vocacionales, así como a las organizaciones de personas con discapacidad) los que en definitiva están siendo severamente afectados.

Desde esta Defensoría se hace, en ese sentido, un vehemente llamado a las autoridades gubernamentales, particularmente presupuestarias, para que se resuelvan en forma favorable las gestiones emprendidas por el Consejo Nacional de Rehabilitación, habida cuenta de la función que como ente rector en materia de discapacidad le corresponde ejecutar y a la obligación legal de cumplimiento de la Ley N° 7600. La limitación al gasto precisamente incide en los dineros que en forma directa reciben las personas con discapacidad, sujetos beneficiarios de dicha ley.

El 16 de diciembre de 1998, se publicó en el diario oficial La Gaceta el Decreto Ejecutivo N° 27498 por medio del cual se crea la Comisión Asesora de la Presidencia de la República en Materia de Discapacidad, conformada por tres personas con discapacidad, dos familiares de personas con discapacidad, la Primera Dama y la Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de Rehabilitación.

La conformación de dicha Comisión es potestad del Presidente de la República. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 7600 los funcionarios se encuentran en la obligación de consultar a las organizaciones de personas con discapacidad sobre los aspectos de la política

pública que les afecten. La emisión de este Decreto no cumplió con la obligación contenida en el artículo 13.

El artículo 6 del Decreto N° 27498 dispone que dicha Comisión coordinará las instancias públicas y privadas en materia de discapacidad, por lo que en relación con su cometido, este órgano entra en contradicción con la Ley del Consejo Nacional de Rehabilitación al cual se le asigna la función coordinadora de este sector.

Si bien la creación de esta Comisión revela un profundo interés de la Presidencia de la República por atender las necesidades y derechos de las personas con discapacidad, resulta necesario asegurar el apoyo gubernamental más allá de cuatro años, fortaleciendo un proceso continuo y permanente que aproveche las estructuras e instituciones existentes de forma que puedan cumplir a cabalidad los cometidos por los cuales fueron establecidas.

ii. Capacitación Técnica: el caso del INA

En atención a las recomendaciones que giró la Defensoría de los Habitantes el año anterior, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) informó que desarrolló diversas acciones atinentes a su cumplimiento, entre las cuales destacan:

- La ejecución de programas de sensibilización y capacitación sobre la temática de la discapacidad destinados a 170 funcionarios de diferentes unidades. Para el año en curso se planea desarrollar 11 talleres de sensibilización.
- El inicio de un proceso de revisión de los instrumentos utilizados para la inscripción y matrícula de las personas con discapacidad en los cursos impartidos por el INA, con el objetivo de detectar las necesidades de los miembros de esta población y verificar si requieren algún tipo de adecuación.
- Durante el año 1998 y el presente se continuó brindando apoyo a los colegios prevocacionales del Ministerio de Educación Pública. Se imprimió el folleto La Llave del Progreso adaptado para personas con deficiencias visuales.
- Se constituyó una comisión para revisar las políticas de la Institución para que se ajusten a lo que dispone la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

La Defensoría de los Habitantes reconoce los esfuerzos emprendidos por el INA con el objetivo de brindar igualdad de oportunidades para la población con discapacidad; sin embargo, aún se presentan barreras para la incorporación de este sector de la población a los cursos impartidos por dicha Institución. Este Despacho lo comprobó a propósito de la tramitación de un recurso de reconsideración interpuesto por la Subgerencia Administrativa de la institución. En dicho recurso se indicó que para establecer la idoneidad de la persona interesada para matricularse

en el curso de afinamiento de motores era necesario someterlo previamente a una prueba médica-sicológica debido a que es una persona sorda.

Es importante señalar que la prueba médica-sicológica se constituye en un requisito adicional no previsto por la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad ni en los requerimientos técnicos ni académicos del curso. La citada prueba en el tanto representa un límite al ejercicio de un derecho fundamental como lo es la educación bajo la modalidad de la preparación técnica, necesariamente debe encontrarse establecido en una ley. Por lo que este requisito no puede solicitarse en forma apriorística a una persona con discapacidad ni a ninguna otra.

Pero lo más grave de este tipo de argumento es que se piense que por el solo hecho de que una persona presente una discapacidad vaya a generar problemas emocionales que ameriten tratamiento psicológico y que en función de este aspecto se supedite el ejercicio de derechos fundamentales.

Cabe señalar que el mencionado recurso fue rechazado, comprometiéndose la Institución recurrente a buscar asesoría especializada para poder atender las necesidades particulares del solicitante y brindarle los apoyos técnicos que requiere.

iii. Acceso a la educación de las personas con discapacidad

Según lo dispone el artículo 17 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, el Ministerio de Educación Pública deberá suministrar los recursos humanos especializados, recursos didácticos, metodología, las adecuaciones curriculares, así como la remodelación de las plantas físicas de los centros de enseñanza.

Con respecto a las adecuaciones curriculares es importante señalar que la Defensoría de los Habitantes continúa recibiendo una considerable cantidad de quejas al respecto. Entre los principales obstáculos para aplicar las adecuaciones se encuentra el desconocimiento en el procedimiento para aprobarlas, la dilación en su resolución y la ausencia de una debida justificación en caso de denegarse su otorgamiento.⁶¹

Por otro lado, los docentes enfatizan la necesidad contar con una adecuada capacitación para poder aplicar las adecuaciones curriculares. Necesidad que es

⁶¹ Con respecto a este punto el Voto N° 08463-0199 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia señala lo siguiente: "*Sin embargo, esta Sala considera que si bien es cierto no se solicitó la revisión en el tiempo señalado, también es cierto que los informes del recurrido no se encuentran debidamente fundamentados en su denegatoria, lo que no debe perjudicar en forma alguna a los menores, siendo por tanto necesario y relevante que el departamento recurrido razone sus denegatorias y permita un conocimiento técnico de las conclusiones de la valoración de los menores que necesiten de las adecuaciones curriculares, como el caso de los amparados.*"

compartida desde la Defensoría y sobre la cual ha insistido ante funcionarios del Ministerio de Educación Pública. Empero, la capacitación no va a modificar por sí sola una serie de actitudes que obstaculizan la inserción de estudiantes con discapacidad en el sistema educativo regular. Se requieren acciones de divulgación y sensibilización de los derechos de las personas con necesidades educativas diferentes por parte del Ministerio de Educación. Aquí de nuevo el Ministerio de Educación Pública tiene que jugar un papel trascendente en el proceso de sensibilización en aras de crear un ambiente favorable para el aprendizaje de las personas con discapacidad mediante la introducción de componentes de sensibilización en las capacitaciones que se incorporen en la dinámica educativa.

iv. Adecuación del entorno físico: barreras arquitectónicas

El 20 de abril de 1998, el Poder Ejecutivo emitió el Reglamento a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Dicho Reglamento contiene un capítulo dedicado a establecer requisitos técnicos para modificar el entorno a efecto de que sea accesible para las personas con discapacidad.

La Defensoría de los Habitantes organizó un ciclo de talleres en diferentes regiones del país para verificar el nivel de cumplimiento de la Ley 7600. Una de las denuncias más frecuentes que se plantearon en esos talleres consistió en que los edificios públicos o de servicios al público eran inaccesibles para personas con movilidad restringida.

Recientemente la Defensoría de los Habitantes recibió una queja que se refiere a que la sede del Instituto Costarricense de Electricidad en Sabana Norte no cuenta con rampas para facilitar el acceso al edificio de personas que se trasladan en sillas de ruedas. Al respecto cabe señalar que durante el proceso de elaboración de este informe, el coordinador institucional de la Ley 7600 informó a esta Defensoría de las medidas que sobre el particular ha adoptado el Instituto Costarricense de Electricidad ⁶², encontrándose los centros de atención al cliente, y entre ellos el denunciado, dentro de los planes pendientes para lo cual, inclusive, solicitará a la interesada su criterio en calidad de garante de las modificaciones.

⁶² Mediante oficio del 27 de mayo de 1999, la coordinación institucional informa a esta Defensoría: sobre la sensibilización e información al personal sobre la Ley 7600, la realización de un diagnóstico institucional en las áreas de atención al cliente, que incluye el aspecto de infraestructura. Se indica que ya algunas se han realizado como en las agencias de Palmar Norte, Ciudad Neily, San Vito, Liberia y San Pedro. Asimismo, indica que los clientes que en sus hogares tienen personas con discapacidad, el ICE los ubica en una tarifa preferencial, además, de ofrecerles otras facilidades. Se señala que se están modificando gradualmente los teléfonos públicos en todo el país, se ha diseñado una tarjeta para el uso de teléfonos para personas no videntes, se creó el servicio 137 y se adquirieron los aparatos de comunicación TITIWEY para personas con problemas auditivos y de voz.

Por otra parte, se recibió una inquietud de un habitante en el sentido de que el Aeropuerto Juan Santamaría es totalmente inaccesible para personas con movilidad restringida, además que no cuenta con el porcentaje de espacios en el estacionamiento para vehículos que transportan personas con discapacidad.

Si bien la Ley 7600 otorga un plazo de 10 años para modificar el espacio físico construido, la puesta en práctica de esta obligación debe ser gradual y progresiva a lo largo de ese periodo. En ese sentido el cumplimiento ha sido deficitario, argumentándose dificultades presupuestarias sin que se visualicen las acciones que se deben adoptar para cumplir en el plazo establecido con lo dispuesto por la mencionada Ley.

Las especificaciones técnicas que permiten acceso al entorno físico se constituyen en elementos esenciales para el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas con discapacidad. Este derecho es imprescindible para el ejercicio de otros derechos. Así por ejemplo, sino se puede ejercer la libertad de tránsito, mayores serán las barreras para tener acceso a diferentes servicios brindados por el Estado como el educativo o el de salud, sin contar situaciones menos visibles.

v. *El Patronato Nacional de Rehabilitación: la urgencia de un nuevo modelo*

En el Informe Anual de 1998, la Defensoría de los Habitantes alertó sobre la situación que atravesaba el Patronato Nacional de Rehabilitación, ente público inicialmente creado por ley para brindar atención médica a las personas que adquirieron una discapacidad como consecuencia de la epidemia de poliomielitis de 1953.

Dicho Patronato tenía serios problemas de índole presupuestario y administrativo; pero sobretodo del modelo de atención que se estaba desarrollando ya que se caracterizaba por aislar al usuario de la comunidad y porque su objetivo no respondía a las necesidades presentes de las personas con discapacidad.

Afortunadamente, con el cambio de la Junta Directiva, en la cual se incorporó a usuarios de los servicios que presta el Patronato tal y como se recomendó en el informe que se elaboró por parte de la Defensoría, se inició un proceso de replanteamiento de objetivos a partir de los estudios previamente confeccionados así como de un diagnóstico situacional que aportó la nueva Junta Directiva.

Al respecto, se tomó la decisión de aplicar un nuevo modelo de atención destinado a uno de los segmentos de la población más desprotegido: las personas con discapacidad en estado de abandono y/o en riesgo social.

El nuevo modelo que se procura impulsar brindaría servicios a esta población dotándola de un entorno hogareño, a su vez se proporcionaría una vida integrada a la comunidad. El fundamento de este modelo se dirige a crear las condiciones para

potenciar el desarrollo de las personas con discapacidad en estado de abandono y, a su vez, mejorar su calidad de vida.

No obstante, es importante señalar que continúan los problemas de tipo presupuestario que no es imputable a la Junta Directiva actual y que podrían dar al traste con las intenciones de cambio de modelo. Por lo que se debe llamar la atención al Gobierno y particularmente al Ministerio de Salud, al cual se encuentra adscrito el Patronato de Rehabilitación, para que destine los recursos necesarios que permitan poner en práctica el nuevo modelo.

vi. El derecho al sufragio

El Tribunal Supremo Elecciones comunicó a la Defensoría la formulación de un conjunto de modificaciones legales en relación con las formas de emisión del sufragio, las cuales se presentarán a la Asamblea Legislativa en el momento oportuno. En este proceso se ha consultado a diversos sectores de la sociedad a efecto que se consideren las necesidades de los electores. Entre las reformas al sistema electoral se plantea la impresión de las papeletas en braille.

La Defensoría de los Habitantes considera importante que en este proceso de reformas electorales, dicho Tribunal adopte las provisiones necesarias para que en las próximas elecciones nacionales se cuente con los mecanismos adecuados para que las personas no videntes puedan ejercer el derecho al sufragio de manera independiente y con la garantía del secreto. Sobretodo teniendo a la vista que el plazo para efectuar estas reformas debe ser seis meses antes de la siguiente elección.

vii Medidas de carácter presupuestario

La Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y su Reglamento, imponen una serie de obligaciones a diferentes instituciones públicas. Así por ejemplo, el Ministerio de Educación Pública debe suministrar a los estudiantes con necesidades educativas especiales recursos humanos especializados, recursos didácticos, adecuaciones curriculares y la remodelación de la planta física de los centros de enseñanza a efecto de convertirlos en accesibles físicamente para personas con discapacidad (artículo 18).

Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se le asignó la obligación de constituir una comisión cuya finalidad es definir estrategias, planes y proyectos para promover la equiparación de oportunidades en el empleo (artículo 69 del Reglamento).

A la Caja Costarricense de Seguro Social se le impuso, entre otras obligaciones, la de brindar servicios de apoyo y adquirir ayudas técnicas como prótesis y sillas de ruedas (artículo 56).

Para la realización efectiva de estas obligaciones se requiere de contenido presupuestario. En virtud de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministerio de Hacienda información sobre la incorporación en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de las partidas necesarias para el cumplimiento de dichas obligaciones, sin que se haya recibido a la fecha respuesta sobre el particular.

La Defensoría de los Habitantes considera que debe insistir en la trascendencia de que se tomen las precauciones de carácter presupuestarias para la puesta en práctica de dicho cuerpo normativo, ya que no es la primera ocasión en que se vierte una recomendación en ese sentido.

Al respecto vale la pena, recordar que la Sala Constitucional ha señalado que no es válido argumentar la ausencia de recursos económicos cuando esté de por medio el cumplimiento de derechos fundamentales. (véase en ese sentido el voto N# 2728 del 24 de diciembre de 1991).

Por otro lado, el Ministro de Hacienda informó que se encuentra en la actualidad atendiendo la solicitud de la Dirección General del Servicio Civil sobre la revisión y modificación del Reglamento Autónomo de Servicios y organización con el objetivo de que se ajuste a lo que dispone la Ley 7600.

Además se indicó que dos de sus ingenieros se dieron a la tarea de inspeccionar la planta física del edificio del citado Ministerio con la finalidad de diseñar un entorno que no contenga barreras arquitectónicas.

2. Población indígena

a. Introducción

En el período correspondiente a este informe, la Defensoría de los Habitantes se abocó a abordar el tema de los derechos de los pueblos indígenas mediante dos estrategias definidas. La primera de ellas ya señalada en el Informe Anual anterior con el inicio del Proyecto de Promoción y Defensa de los Pueblos Indígenas que se desarrolló de noviembre de 1997 a diciembre de 1998 con el apoyo de la Embajada de Canadá. La segunda estrategia se llevó a cabo mediante la atención de consultas y denuncias planteadas directamente por habitantes de las diferentes comunidades indígenas ante esta Defensoría, a propósito de las visitas constantes que se hicieron durante este período a las comunidades indígenas de Shiroles, Sepeque 1 y 2, Suretka, La Pera y Amubri.

b. Estado de situación

El proyecto de Promoción y Defensa de los Pueblos Indígenas surge en razón de constataciones hechas por la Defensoría de los Habitantes sobre la necesidad

actual de establecer una plataforma de acción adecuada por parte del sector público costarricense, que permita que nuestra sociedad supere los obstáculos de orden legal, político y cultural que hacen que los Pueblos Indígenas originarios de nuestro país cuenten con opciones muy limitadas para el desarrollo de sus potencialidades, ésto tanto en el orden individual como en el colectivo, lo cual vulnera sus derechos fundamentales.

La experiencia en promoción y defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas desarrollada por la Defensoría de los Habitantes desde 1993, denota la exclusión sistemática de estas personas en la toma de las decisiones que afectan directamente a sus intereses y los de sus comunidades: Despojo de tierras, aprovechamiento irracional de los recursos naturales, contaminación ambiental, ausencia de servicios básicos de salud, educación, vivienda, acceso al crédito, la violencia doméstica y el incumplimiento sistemático de la Ley Indígena, son algunos de los problemas detectados con mayor frecuencia.

El Proyecto de Promoción y Defensa de los Pueblos Indígenas se propuso apoyar la capacidad institucional y comunitaria, a partir de las propias iniciativas indígenas, en los territorios de Talamanca y la Zona Sur del país.

En Talamanca se desarrolló un modelo piloto de Red de Defensa de los Derechos Fundamentales y se cubrieron las comunidades indígenas bribris y cabécares de Amubri, Suretka, Shiroles y Sepeque, contándose además con participación de representantes de Mojoncito, Oro Chico, Alto Telire, y Gavilán Canta, entre otros. En la Zona Sur se trabajó en la creación de condiciones y diagnóstico para el desarrollo del modelo de Red de Defensa en una etapa posterior, y se cubrieron las comunidades de Térraba, Boruca, Ujarrás, Cabagra, Rey Curré y Salitre.

Para el cumplimiento de estos fines se dispuso como objetivo general orientar la defensa y la promoción de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas, así como lograr el establecimiento de mecanismos locales que permitan la capacitación y promoción de espacios para la elaboración y ejecución de estrategias y el fortalecimiento de estructuras locales de defensa conjuntas entre el sector público y las comunidades.

Es posible advertir del contacto con estas poblaciones que las situaciones conflictivas que se viven no son novedosas, sino que constituyen cuestiones recurrentes desde hace ya muchos años, sin que a la fecha se cuente con una auténtica política estatal de desarrollo para las poblaciones indígenas. La indiferencia y la improvisación han caracterizado las actitudes de los gobiernos en relación con estos habitantes.

Fácilmente, a través de los foros, talleres, reuniones y conversaciones con los pobladores indígenas, se evidencian los principales problemas que les afectan, aunado al sentimiento de impotencia y frustración por encontrar oídos sordos de parte de las autoridades gubernamentales en torno a sus demandas.

No solo las dificultades de acceso a las comunidades, derivada de su aislamiento geográfico que se agrava por la falta de vías de comunicación accesibles, sino su cultura, su lengua y sus condiciones socioeconómicas tornan difícil el establecimiento de canales de comunicación llanos y fluidos entre las comunidades y el sector público, no sólo a nivel central sino local.

Entre los múltiples problemas que rápidamente saltan a la vista de cualquier buen observador, se señalan: falta de servicios básicos (agua potable, electricidad, comunicaciones, vías de acceso), insuficientes servicios de salud, dificultades de acceso a las autoridades públicas, incluyendo las de Seguridad Pública y las de Administración de Justicia, fuerte presencia del problema de drogadicción y alcoholismo que redundan en dramáticas situaciones de violencia doméstica contra mujeres, niños, niñas y personas mayores, explotación económica y laboral, entre otros.

La experiencia en la zona de Talamanca y la zona sur del país evidenció con claridad la existencia de múltiples esfuerzos del sector público, de las organizaciones no gubernamentales y de la propia cooperación internacional, por acercarse a los pueblos indígenas y favorecer su desarrollo en el marco de respeto de su identidad cultural. Sin embargo, estos esfuerzos se visualizan en forma desarticulada, repetitiva, en algunos casos y hasta ineficaz, en tanto pierden de vista la propia participación de los habitantes indígenas en su estructuración y ejecución.

Entre las principales dificultades que se perciben por parte del sector público se pueden enumerar:

- Desconocimiento de la legislación indígena, incluyendo el Convenio 169 de la O.I.T., la legislación especial y las resoluciones de la Sala Constitucional en la materia.
- Dificultades en la adecuación del ordenamiento jurídico nacional al Convenio 169.
- Desfase entre el Derecho Indígena y el Derecho común, privando en la interpretación y aplicación los principios y criterios de éste último.
- Existencia de políticas y programas públicos de nivel nacional que en forma irrestricta se aplican en los territorios analizados, sin visos de adaptabilidad a la realidad a la cual deben responder y por ende, violatorios de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.
- Infraestructura institucional limitada y falta de recursos presupuestarios para el adecuado desarrollo de los programas institucionales, con sensible afectación en la prestación de los servicios públicos.

- Falta de una verdadera rectoría en materia indígena por parte de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), institución pública a cargo de la temática.
- La temporalidad y falta de continuidad y sostenibilidad de los proyectos dirigidos a las comunidades indígenas a partir de las transiciones gubernamentales.

c. Incumplimiento del Convenio 169 de la OIT

La legislación por la cual se rigen los derechos de los habitantes indígenas del país está contemplada en la Ley Indígena N° 6172 del 29 de noviembre de 1977 y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 8487 del 26 de abril de 1978.

Esta ley tiene veintidós años de estar vigente y la misma se encuentra desfasada e insuficiente en relación con la realidad de las comunidades indígenas. Si bien el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue ratificado por Costa Rica y entró en vigencia el 6 de setiembre de 1991, sus aspectos y principios fundamentales aún distan mucho de incorporarse en el ordenamiento jurídico costarricense, encontrándose en franca contraposición con los postulados de la propia Ley Indígena, actualmente vigente.

Ante la necesidad de dar cumplimiento efectivo al compromiso de adecuación normativa que representa la ratificación de este Convenio, se encuentra en estudio en la Asamblea Legislativa, bajo el expediente N° 12032, el proyecto "Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas" como un acercamiento a este proceso de revisión de la legislación vigente en torno a los derechos de las poblaciones indígenas derivadas de su cultura e identidad. Sin embargo, esta iniciativa legislativa ha encontrado múltiples obstáculos particularmente al no contar nuestro país con experiencias en materia de consulta popular a las poblaciones directamente beneficiadas por las leyes, y en ese sentido, se han dejado planteadas distintas inquietudes en torno a la legitimidad del proyecto y sus textos sustitutivos, en tanto para diversos sectores no representa la auténtica voluntad de los pueblos indígenas, criterio, que conforme al Convenio 169, debe dar la pauta para la formulación de políticas, acciones, medidas y normas que les atañen.

Más allá de los vaivenes políticos que han encontrado en este caso un campo propicio para allegar agua a los molinos de intereses político-partidistas, es necesario que el país, por medio de la Asamblea Legislativa, recurra al establecimiento de los mecanismos y estrategias necesarias que permitan legitimar y validar la propuesta legislativa, de forma que a la mayor brevedad podamos contar con un cuerpo normativo que instrumentalice los principios del Convenio 169 y otras normas internacionales que informan el marco de derechos de los pueblos indígenas e incorpore con estas el Derecho Indígena dentro de nuestro ordenamiento jurídico nacional.

Aunado al desconocimiento de la legislación indígena y los principios que la orientan, es clara la violación de los derechos de los pueblos indígenas al momento de su aplicación, en tanto los parámetros de efectividad, en la mayor parte de las actividades prestacionales del sector público, reiteran los criterios del Derecho común, que se imponen frente aquellos y consecuentemente los anulan.

Es por ello que llama la atención que siendo la población indígena del país equivalente aproximadamente a un 1% de la totalidad de la población (unas 33.500 personas), sea tan difícil la atención de sus legítimas demandas. En las políticas de desarrollo del país resulta ausente este sector de la población en tanto se le invisibiliza en el todo y no se responde a sus particularidades, desconociéndose su derecho al desarrollo con respeto de su identidad y cultura. Resultan, en ese sentido, extraños en su propia tierra. Como bien indica una niña Bribri, "en esta tierra hermanos, que es nuestra por herencia, fue dada a nuestra abuela y arrebatada después" se resume, a través del simbolismo de la tierra, su identidad y su cultura, que por la falta de reconocimiento se amenaza, igualmente, con arrebatar.

Actualizar la legislación indígena y adecuar las políticas, leyes y reglamentos de las instituciones públicas a partir del Convenio 169, es una necesidad urgente para el rescate de la identidad de los pueblos indígenas, la preservación y el respeto de su cultura. Costa Rica debe reconocer que es una nación multicultural y que las acciones del Estado en favor del bienestar de los habitantes deben dirigirse hacia el desarrollo igualitario y la equidad de las oportunidades.

d. Modelo de atención a la salud no adecuado a las particularidades de los pueblos indígenas

El sistema de atención a la salud en las comunidades indígenas representa uno de los problemas de mayor incidencia entre los habitantes de estos territorios. La implementación y puesta en práctica de modelos sanitarios propios de zonas urbanas, distan mucho de satisfacer las necesidades que en este aspecto tienen los habitantes indígenas. Se comparte que con otras zonas del país, que el aspecto de Salud Pública no es una cuestión atribuible a una o dos dependencias estatales en forma exclusiva, sino que requiere del concurso de diferentes instancias para lograr una garantía real del Derecho a la Vida.

Como parte del acceso, cobertura y calidad que demandan los servicios de salud en los pueblos indígenas, debe tenerse muy en cuenta las condiciones geográficas en que se encuentran muchas de estas comunidades, caracterizadas por el aislamiento y la falta de servicios esenciales, así como las barreras idiomáticas y culturales y la existencia misma de una medicina autóctona natural que debe ser respetada. Elementos que influyen y determinan las propuestas de solución que deben ser planteadas a las comunidades indígenas en respeto de su identidad y sus necesidades.

Además de la atención primaria que debe brindarse a los habitantes indígenas, resulta imperativo, particularmente, en el caso de poblaciones alejadas, la promoción de la salud preventiva, entre otros, estableciendo programas de capacitación en salud, de manera que los habitantes puedan asumir la tarea de prevención y atención de emergencias conjuntamente con el personal médico encargado de asistir a esas zonas.

Para tal efecto, se ha recomendado, además, el suministro de botiquines con medicamentos básicos para atender necesidades de carácter urgente, apoyado para su aplicación en la capacitación de miembros de la comunidad. Un caso concreto de esta situación son las comunidades que están después del río Telire y en Alta Talamanca. En caso de una emergencia, los habitantes de esas comunidades tienen que caminar muchas horas y atravesar durante 35 minutos en bote el río Telire para llegar a un lugar con acceso a un vehículo para el traslado a una Clínica u Hospital. Estas comunidades no poseen energía eléctrica ni servicio de teléfonos, difícilmente algunas cuentan con un radio transmisor, para solicitar que se envíe una ambulancia una vez cruzado el río.

Muchas son las experiencias que se nos relatan en torno a las dificultades para enfrentar situaciones de emergencia, en virtud de la lejanía con los puestos de salud más cercanos. En el caso, del EBAIS de Amubri se resaltaron los inconvenientes que representaba la misma dinámica del EBAIS en cuanto a la atención ambulatoria, dado que mientras el equipo médico hacía visita a comunidades, por la lejanía, debía ausentarse varios días del puesto, el cual permanecía cerrado imposibilitando a los moradores más cercanos cualquier atención de salud durante estas salidas.

En ese sentido, los modelos de atención primaria (EBAIS) conformados según los parámetros de cantidad de usuarios en un perímetro geográfico determinado, se rompen en estos territorios en tanto el número de usuarios requerido difícilmente se congrega en una zona más o menos concentrada, sino que se encuentra dispersa entre muchos kilómetros de la montaña, lo cual afecta el servicio dada la distancia y las dificultades de acceso. No hay caminos pavimentados ni lastreados ni puentes, lo que dificulta sensiblemente la prestación eficiente y oportuna del servicio. Esta situación se agrava durante el invierno, cuando se imposibilita prácticamente el tránsito en la zona.

Se colige fácilmente de esta situación que los niveles de salud en estos territorios se distinguen cualitativamente del resto del país, encontrándose, por ejemplo, que el índice de desnutrición y mortalidad infantil en la zona de Talamanca supera ampliamente el del resto del país: El cantón de Talamanca está dentro de los cuatro cantones a nivel nacional que presenta mayor grado de desnutrición en la población infantil, y la tasa de mortalidad de esta población es tres veces más alta que la del resto de la población costarricense, tal y como lo reseñaron las autoridades de salud de la zona.

La ausencia en el suministro de agua potable es la característica predominante en la mayoría de comunidades indígenas de Talamanca, aún más en

aquellas que se encuentran aisladas en la montaña. Estas comunidades requieren en forma urgente el establecimiento de acueductos.

Sobre este particular, desde esta institución se confirmó que el Instituto de Acueductos y Alcantarillados no cuenta con una política definida en relación con los acueductos en territorios indígenas, cuya organización comunitaria, representada por medio de la Asociación de Desarrollo, demanda la adaptación del Reglamento de Acueductos Rurales conforme a las particularidades de estas zonas. Es así que en la actualidad la tramitación para la instalación de uno de estos acueductos presenta problemas desde el inicio, en tanto no solamente no se sabe con quién contactar, sino además se somete a estas comunidades a los mismos requisitos formales, incluyendo las barreras idiomáticas, de aquellas que se encuentran en zonas más desarrolladas o pobladas. Aunado a lo anterior, debe brindarse una capacitación adecuada a los miembros de las comunidades en materia de administración de los acueductos, de forma que se brinde a estos el mantenimiento necesario para lograr un adecuado funcionamiento.

En ese sentido, la normativa que rige al Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados está desfasada en relación con el Convenio 169 de la OIT, ya que no existe una adecuación de dicha ley con el convenio, el cual en los artículos 24 y 25 de dicho convenio, se establece la obligatoriedad del Estado de suministrar servicios adecuados de salud a las comunidades indígenas.

Cada comunidad indígena conforme a sus propias características demanda soluciones particulares a sus propias necesidades, en función además del mayor o menor grado de deficiencia en cuanto a servicios básicos, por lo que corresponde a las autoridades públicas adaptar las acciones y medidas en función de los usuarios finales y no de modelos estandarizados que poca o ninguna efectividad tendrán en contextos distintos al prototipo.

e. Educación indígena: un proceso que requiere fortalecerse

De acuerdo con el Convenio N° 169, las autoridades del Gobierno están obligan a la formación de miembros de las comunidades indígenas para la ejecución de programas de educación y la preservación de las lenguas, costumbres, tradiciones y culturas de estas comunidades.

A partir de la creación del Departamento de Educación Indígena se han venido dando una serie de pasos en favor del cumplimiento de lo dispuesto por el citado convenio, como es la apertura de centros educativos en pueblos indígenas, la capacitación a miembros de las comunidades en metodología y pedagogía para formar a los maestros de la zona, establecimiento de convenios de formación pedagógica con entidades universitarias, disposición de un número creciente de plazas para maestros en estas escuelas y el establecimiento de un programa de lenguas indígenas.

Actualmente existen un total de 137 escuelas distribuidas en territorio indígena, de las cuales 41 se encuentran en la región de Talamanca, 53 en Pérez Zeledón, 21 en Coto, 14 en Chirripó, 2 en Guatuso, 2 en Matambú y 4 en la zona de Puriscal, con una totalidad de 243 maestros.

Sin embargo, lejos de lograr por parte de las autoridades educativas una consolidación al proceso iniciado y que ha tenido gran aceptación por parte de las comunidades indígenas, se denotan acciones contradictorias al interno del propio Ministerio de Educación Pública al someter a criterios estandarizados el nombramiento de los maestros en lengua indígena, en tanto se les exige los mismos requisitos académicos que a los otros maestros, sin tener en cuenta que la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas indígenas, al menos como está desarrollado en nuestro país, escapa de la academia para ser parte de las costumbres, cultura y tradiciones de un pueblo, por lo que difícilmente quienes hablan la lengua puedan contar con títulos universitarios que así lo acrediten.

Para este año, según denuncia remitida por los habitantes de la región de Coto, el Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública rechazó el nombramiento interino de maestros de lengua indígena por no contar con los requisitos establecidos en el Estatuto de Servicio Civil sin adecuar, interpretar o integrar ese marco normativo a la luz de los postulados y principios que informan el Derecho Indígena. Si bien entonces se contaría con las plazas para llevar adelante el programa, este prácticamente quedaría abortado al poner en práctica la medida adoptada, en tanto no habrían personas conocedoras de la lengua que pudieran llenarlas, quedando de esta manera afectado el fin último y consecuentemente el derecho de los indígenas a educarse en su lengua.

En la actualidad, el Poder Legislativo analiza el proyecto N° 13.394 con el cual se pretende reformar el artículo 76 de la Constitución Política, para reconocer, además, del idioma español como el idioma oficial, la existencia de cinco lenguas autóctonas. Este proyecto tiene el propósito de evitar que el uso y conocimiento de estas lenguas se extingan y coadyuvar en el fortalecimiento y preservación de la cultura indígena.

Es importante destacar que, pese a la ampliación de la cobertura de las escuelas en zonas indígenas, muchas de ellas no cuentan con los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento, lo que compromete la calidad de la educación que se brinda. Tal y como se comprobó en la Escuela de Sepeque II, el comedor escolar funcionaba en una construcción con piso de tierra, sin ventanas, techo a medio sostener y la cocina sin terminar de acondicionar. Muchas de estas escuelas siquiera cuentan con agua potable, mucho menos energía eléctrica, por lo que la posibilidad de hacer uso de las nuevas herramientas tecnológicas (computadoras o programas teledirigidos) resulta imposible de imaginar.

Si bien se ha dado un avance significativo en cuestiones de acceso a la educación, debemos insistir en que el derecho a la educación no se agota en éste, sino que en forma intrínseca conlleva el derecho a una educación de calidad, por lo que aún falta por atender la falta de lugares adecuados para recibir lecciones, de

pupitres, pizarras, libros y materiales necesarios, además, de los servicios básicos necesarios para que el proceso educativo se de en condiciones de equidad.

Aprovechándose el esfuerzo que este Ministerio ha manifestado por reconocer la Educación Indígena, es preciso que en dicha institución y en coordinación con otras instancias se armonicen las políticas y acciones que han de llevarse a cabo para fortalecer y dar continuidad a este trabajo, que no es otra cosa que la realización de derechos fundamentales reconocidos a los pueblos indígenas.

Se debe reiterar que este trabajo no corresponde a una instancia gubernamental en forma exclusiva, sino que al cumplimiento del cometido final deben coadyuvar distintas instancias, incluyendo los gobiernos locales, apoyando a la población infanto-juvenil a tener acceso a una educación de calidad.

Cabe destacar que no obstante poder afirmar la existencia de un avance significativo en cuanto a la educación primaria, éste no resulta proporcional al desarrollo de la educación secundaria, contándose a la fecha con tan sólo dos colegios en Amubri y Boruca. Debe recordarse que la posibilidad de que un joven o una joven asista a un centro educativo de enseñanza media o superior obliga al desplazamiento de sus lugares de origen, lo cual tiene consecuencias particulares no sólo en el plano socio-económico, sino también afectivo y de arraigo. Así que los esfuerzos que han de darse en ese sentido, deben estar integralmente planteados de forma que promueva la preservación de la cultura indígena y no la desculturización.

f. Invasión de tierras

El problema de delimitación e invasión de tierras en las comunidades indígenas sigue estando vigente y no se visualiza resolución por parte de las autoridades del gobierno. La mayoría de procedimientos de desalojo y expropiación se encuentran paralizados por falta de voluntad política y presupuesto, esta situación se corrobora a través de las visitas realizadas a las diferentes comunidades indígenas del país por funcionarios de la Defensoría de los Habitantes, en las cuales los pobladores indígenas han denunciado esta situación e indican que la invasión de tierras continúa por parte de personas no indígenas. Esto redunda en la ausencia de delimitación e inscripción de los territorios indígenas, que impide contar con un control adecuado sobre sus poseedores y los usos de la tierra.

En el Informe Anual anterior de la Defensoría se recomendó a la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas que se realizara un estudio sobre el proceso para delimitar e inscribir los territorios indígenas tal y como lo señala la Ley Indígena N° 6172, en la cual se indica que las reservas serán regidas en sus estructuras tradicionales o de las leyes de la República bajo la coordinación y asesoramiento de CONAI, así ratificado por la Contraloría General de la República en dictamen emitido el 20 de noviembre de 1995.

En ese mismo dictamen, la Contraloría General de la República indicó que a la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas le corresponde administrar los fondos para cancelar las obligaciones de las expropiaciones y ejercer el debido control conjuntamente con las Asociaciones de Desarrollo, para evitar que las personas que hayan sido expropiadas, reingresen a estos territorios. Asimismo, le corresponde establecer mecanismos para evitar el ingreso de personas cuya finalidad sea apoderarse de terrenos indígenas.

En algunas comunidades indígenas de Talamanca, sobretudo en Shiroles, la Junta de Vecinos se muestra sumamente preocupada por la invasión de tierras por parte de personas foráneas a su comunidad, las cuales se asientan y las ponen a producir, incluso afectando el recurso forestal y en general, el medio ambiente, lo cual atenta contra las costumbre y cultura de los pueblos indígenas, estas personas se adentran en el territorio afectando otras comunidades indígenas de esa zona.

Con respecto a la zona sur, la situación se mantiene en idénticas condiciones, los habitantes de esa zona manifiestan que las invasiones de personas no indígenas continúan, algunos para asentarse en esos territorios y otros ingresan furtivamente para cazar ilegalmente y dedicarse a la deforestación.

g. Derecho de acceso a la Justicia: necesidad de acceso en condiciones de igualdad

Con el Proyecto de Promoción y Defensa de los Pueblos Indígenas se procuró establecer un acercamiento entre las comunidades indígenas y los operadores jurídicos de la zona de Talamanca.

A partir del problema de violencia doméstica que se presenta en las comunidades indígenas, la Defensoría de los Habitantes visualiza un desfase entre los alcances de la Ley de marras y las posibilidades reales de aplicación efectiva en zonas que por su lejanía geográfica y por su condiciones económicas, sociales y culturales, hacen prácticamente nugatorias las medidas de protección que en ella se disponen, en tanto no existe autoridad pública suficiente que las haga respetar, ni administrativa ni judicial.

Entre los principales problemas expuestos por los habitantes de las comunidades indígenas en su relación con la Administración de Justicia se encuentra la barrera idiomática que se presenta en el momento de entablar sus denuncias. Se indica que algunas veces la calidad de la atención no es la debida por el hecho de que no se les entiende su lengua, lo cual prácticamente implica la negación del servicio. La falta de intérpretes imposibilita que se de el acceso a la justicia con la pertinencia y prontitud que ésta se demanda, cargando la responsabilidad de hacerse entender a los usuarios del servicio, más que a sus prestatarios. Es importante indicar que en materias como las de familia y la penal, la relación personal de los interesados con su proceso resulta fundamental, por lo

que, no tratándose de lenguas extranjeras, sino de lenguas autóctonas, corresponde a la Administración del servicio proveer los recursos para facilitar el acceso a éste de todas las personas sin discriminación alguna.

Asimismo, en razón de las mismas dificultades de acceso y de amplitud de los territorios indígenas, resulta imperiosa la necesidad de revisar las formas organizativas en cuanto a la atención de los usuarios y la prestación del servicio, debiendo buscarse mecanismos que acerquen éste a sus beneficiarios, más que obstruirles el acceso a la justicia por razones de lejanía, lengua u horarios. En ese sentido, es necesario revisar el perfil de los funcionarios judiciales, en todas sus distintas funciones, de forma que, no contándose con la posibilidad de tener oficinas en todos los puntos de interés, al menos en forma periódica existan visitas a las comunidades que permita a éstos mantener contacto con los habitantes a los cuales se deben. Aspectos como perímetros de notificación, diligenciamiento de notificaciones, emisión de medidas de protección, entre otras, adquieren dimensiones distintas en estos contextos, más aún cuando tampoco existen funcionarios auxiliares a la función judicial que los faciliten (Fuerza Pública).

La experiencia rescatada a partir de la denuncia de este tipo de situaciones que afectan el derecho al acceso a la justicia de las personas indígenas, permitió lograr en Talamanca un acercamiento entre los habitantes y el Poder Judicial, logrando una atención más diligente y la coordinación de actividades conjuntas con la comunidad. Un ejemplo de ello se muestra con la actitud vigilante del Fiscal de Bribri, quien en su oportunidad recurrió a la Contraloría General de la República con el propósito de que se verificara la inversión de dineros provenientes de la corporación municipal, destinados originalmente para caminos de la zona, los cuales según denuncia de los habitantes, no se había dado.

En la zona sur, propiamente en el cantón de Buenos Aires, se corroboró la necesidad de establecer una oficina de la Fiscalía y de la Defensa Pública, dado que en dicho cantón actualmente sólo funciona un Juzgado Contravencional de Menor Cuantía, de manera que cuando alguna persona necesita interponer alguna denuncia penal, tienen que trasladarse hasta el Juzgado de Pérez Zeledón. Esta situación dificulta a los habitantes, en general de la zona y con mayor razón a los indígenas, el traslado hasta estos tribunales, amén de la lejanía por la erogación económica que representa.

En conversaciones sostenidas con funcionarios judiciales del cantón de Buenos Aires y de Pérez Zeledón, se coincide en la necesidad urgente de abrir oficinas judiciales para fiscal y defensor público, ya que la población de la zona ha crecido considerablemente y ha sido ocupada como un lugar para trasegar y almacenar droga. Indican estos funcionarios judiciales que resulta sumamente difícil para los fiscales y defensores públicos coordinar acciones desde Pérez Zeledón, dado que la mayor parte de las veces que se presentan a entrevistar a las personas que interponen una determinada denuncia, no las encuentran en el lugar.

h. Inseguridad de los habitantes de los pueblos indígenas: una demanda urgente

A raíz del proyecto de Promoción y Defensa de los Pueblos Indígenas, los habitantes de estos territorios hicieron saber la inseguridad en esos territorios sobre todo por el tráfico de droga que se presenta en estas zonas. En el informe pasado, esta situación se planteó como un problema urgente de resolver. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes se reunió con las principales autoridades preventivas y represivas para conformar una comisión que pudiesen coordinar con los habitantes de la zona de Talamanca, el seguimiento a este tema el cual arroja un resultado positivo; sin embargo, los habitantes de la comunidad de Talamanca aún se presentan inconformes en razón de que les han comunicado que la Guardia Rural posiblemente sea traspasada al Comando Atlántico con lo que se perdería la coordinación actual.

En la zona sur en el mes de diciembre se efectuó una reunión con funcionarios públicos entre los cuales se encontraba el Delegado Cantonal de Buenos Aires, el cual externó el deseo de coordinar con los representantes de las diferentes comunidades indígenas de esa zona.

A pesar de que se han logrado ciertos avances y existe voluntad sobre todo de los funcionarios regionales, no basta la buena voluntad de ellos si no obtienen el respaldo de las altas autoridades a quienes corresponde tomar la decisión final en asuntos de seguridad ciudadana.

De esa manera se presentan situaciones especiales propias de las comunidades indígenas, por ejemplo en Sepeque II, comunidad al cual se llega vía Río Telire (40 minutos) y una hora con quince minutos aproximadamente caminando, actualmente tienen asignados tres funcionarios de la fuerza pública. En la localidad no se cuenta con un puesto policial, sino que están ubicados en el puesto de la salud que la comunidad les asignó temporalmente. En algunas comunidades de la zona sur, este tipo de problemas también es frecuente, de tal manera que el problema no se soluciona solamente con la asignación del recurso humano, sino que también se debe de velar por las condiciones en las cuales estarán estas personas desempeñarán su labor.

Un aspecto fundamental en materia de seguridad de las comunidades indígenas, es procurar que los funcionarios de la fuerza pública asignados en estos territorios, tengan plena conciencia de que estos pueblos poseen condiciones sociales, culturales y económicas que les distingue de otros sectores de la sociedad y que, en parte, se rigen por sus propias costumbres y tradiciones, amparados por una ley especial tal y como lo señala la Ley N° 6172 y por el Convenio N° 169 de la OIT.

i. CONAI: ¿una institución para quién?

La Comisión Nacional de Asuntos Indígenas es una institución encargada de promover el mejoramiento social, económico y cultural de la población indígena, con miras a elevar sus condiciones de vida y a integrar las comunidades

aborígenes al proceso de desarrollo. Así se establece en la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Ley N° 5251 de julio de 1973.

En las visitas realizadas a las distintas comunidades indígenas por funcionarios de la Defensoría de los Habitantes, se han recibido una serie de denuncias en contra de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas entre las cuales se pueden señalar las siguientes:

- Que la invasión de tierras por parte de personas no indígenas continúa sin que la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas intervenga de lleno en el asunto o bien se dislumbre una solución a corto plazo.
- Otras de las quejas interpuestas es en relación al uso indebido de vehículos de la institución y al mal uso de los viáticos. En ese sentido se ha solicitado información a la institución y las respuestas no han sido claras.
- Según información remitida a esta Defensoría, la última Asamblea General realizada por la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas se efectuó en el año de 1991; es decir, hace ocho años que no se celebra una, situación que refleja que la institución como tal, no está realizando una función integradora y no está totalmente respaldada por las comunidades. Como corolario de esta situación, cinco presidentes de distintas Asociaciones de Desarrollo, solicitaron a la Junta Directiva de CONAI, un informe del por qué el Presidente y Secretario de la Junta Directiva de CONAI han estado realizando reuniones con distintos jefes, remitiendo comunicados a las entidades partes de la Asamblea General con el propósito de nombrar a delegados de la institución, sin convocar a una Asamblea General. En relación con este asunto, esta Defensoría se encuentra en proceso de investigación.
- En las comunidades indígenas se ha detectado un divisionismo entre sus habitantes, unos a favor de la CONAI y otros en contra. En ese sentido, cabe resaltar que la CONAI debe de ser una institución neutral que no debe de estar al servicio o los intereses de nadie en particular, sino en beneficio de la colectividad, en este caso de los habitantes indígenas de todo el país.
- En relación con denuncias por explotación laboral de personas indígenas, sobretudo en la zona sur, los funcionarios de la CONAI no han atendido la situación.
- La CONAI tiene contratados a una serie de funcionarios en calidad de promotores en las distintas regiones indígenas; sin embargo, cuando la Defensoría ha visitado las comunidades los habitantes no saben en qué están trabajando ni cuáles son sus funciones, ni los programas específicos que desarrollan. Un ejemplo de ello se da en las comunidades de Talamanca en donde se trabajó durante un año con el Proyecto de Promoción y Defensa de los Pueblos Indígenas, sin haber contado en todo su periodo de desarrollo con la participación de los funcionarios de la CONAI. A esto se suma la resistencia

absoluta de esta comunidad de trabajar con personeros de esta institución, actitud que llama a la reflexión sobre el cumplimiento de los cometidos asignados a esta institución.

j. Inexistencia de caminos: obstáculo para el desarrollo

La mayoría de las comunidades indígenas presentan un serio problema de acceso debido al estado de los caminos.

En ese sentido, cabe señalar la responsabilidad que le compete a las municipalidades en administrar los servicios e intereses locales con el objetivo de promover el desarrollo integral de sus comunidades, y es que en el asunto de los caminos en estos pueblos ha existido falta de acción efectiva por parte de las autoridades responsables. Recientemente se presentó un caso en la región de Talamanca, el cual la Contraloría General de la República se encuentra investigando, dado que aparentemente el gobierno local reportó como gastos de su presupuesto, la apertura de caminos que son inexistentes en el territorio indígena.

El mantenimiento y apertura de caminos no es un asunto aislado, sino que debe de enfocarse como un problema integral ya que afecta el acceso a los servicios básicos y con ello derechos fundamentales de los pobladores indígenas.

Algunos inconvenientes que presentan los EBAIS para dar atención médica preventiva estriba precisamente en la imposibilidad de ingresar a los territorios por no tener caminos adecuados, lo cual se repite con las autoridades de la fuerza pública y aquellas otras instituciones que prestan servicios.

Un ejemplo de ello se presentó en una visita que la Defensoría de los Habitantes realizó a la Comunidad de Cabagra de la zona sur en el mes de diciembre de 1998. En esa oportunidad los miembros de la Asociación de Desarrollo Integral y otros miembros de la comunidad manifestaron que el teléfono público administrado (el único) se encontraba descompuesto a consecuencia de una tormenta eléctrica. Los funcionarios del ICE les comunicaron que llegarían a arreglarlo cuando las condiciones climáticas mejoraran debido a el camino estaba en pésimo estado.

El estado de los caminos en territorios indígenas es un problema de urgente atención, por lo que esta Defensoría hace un vehemente llamado a las Municipalidades y al Ministerio de Transportes y Obras Públicas, para coordinar acciones que den solución afectiva a esta situación.

3. Personas Migrantes: un llamado a la solidaridad nacional

a. Introducción

La Defensoría de los Habitantes tiene la obligación de velar por los intereses y derechos de los habitantes incluyendo dentro de su atención a aquellas personas

que se encuentran en particulares condiciones de vulnerabilidad, como son las que se encuentran de forma irregular en el país.

No obstante, debe entenderse que el concepto de migrante se extiende al grupo que incluye a aquellas personas que se encuentran en situación migratoria regular o irregular, sean refugiados, asilados, residentes permanentes o temporales, como a todos aquellos que no se encuentren documentados. Se enmarca a todas estas personas de manera integral para incluir tanto su situación migratoria, como la situación laboral, social y económica.

b. Estado de la situación

i. *Trámites migratorios*

Las quejas en relación con la dilación en la tramitación y la resolución de solicitudes de residencia, así como respecto a la poca claridad en cuanto a requisitos siguen siendo una constante en las denuncias que se presentan ante esta Defensoría en contra de la Dirección General de Migración.

En reiteradas oportunidades y como bien ya se había dicho en el informe del período anterior, la Defensoría de los Habitantes se ha pronunciado sobre ese particular, indicando que si bien es cierto que es facultad del Consejo de Migración fijar los requisitos que se deben aportar con la solicitud de residencia, se encuentran una serie de inconsistencias en relación con los criterios para la verificación de tales requerimientos, lo que afecta el derecho a la información de los usuarios, contribuyendo a los atrasos denunciados.

Se ha intervenido para que la Dirección General de Migración se ajuste al período de respuesta establecido por la ley, habida cuenta de los plazos de resolución constatados; en algunos casos denunciados han llegado a demorar hasta veintiún meses (Expediente N° 5014-22-98). Sin embargo, dicha instancia ha insistido en que no cuentan con recursos suficientes para hacer frente a esta exigencia legal y que la carga laboral es mayor a la capacidad de los funcionarios con que se cuenta.

En ese sentido, las autoridades del ramo han propuesto algunas medidas para hacer frente a la situación señalando la construcción de un nuevo edificio con el fin de descongestionar las instalaciones actuales y la dotación del equipo de cómputo que se requiere.

Cabe destacar que la dilación del procedimiento implica no solamente la resolución de las solicitudes, sino también la revisión y valoración de los requisitos, primera etapa después de la cual puede prevenirse al solicitante para que complete o subsane su petición. Debido a que no se cuenta con un efectivo sistema de notificaciones y de información a los interesados, muchas veces estos no completan los requisitos en tiempo, situación que atrasa y obstruye la tramitación de las solicitudes según los alegatos planteados por los funcionarios de Migración.

Es así que en relación con las posibles demoras al trámite ocasionadas por culpa del solicitante se estableció la medida de la subsanación de requisitos en un término establecido, previa comunicación al interesado, de forma que una vez fenecido dicho plazo, se procederá a declarar inadmisibles sus solicitudes y se ordenará su archivo definitivo.

La adopción de estas medidas es importante teniendo presente que el retraso de la resolución crea un estado de incertidumbre al interesado, pues al no contar con un status migratorio regular o definido, es susceptible de sanciones de diferente orden.

Por lo anterior, es que se ha insistido y se considera de urgente necesidad que los procedimientos se realicen apegados a los plazos establecidos por la ley, facilitando el procedimiento e informando oportunamente al interesado sobre el avance del trámite, con lo que no sólo se legaliza la permanencia a la población migrante en nuestro país, sino también se regula el acceso a los servicios básicos que demanda esta población (Expedientes 311-22-98 y 68-22-98).

ii. Opciones y Naturalizaciones

De igual forma se debe agregar que en la tramitación de las solicitudes de naturalización ante la Sección de Opciones y Naturalizaciones de la Dirección del Registro Civil se siguen encontrando retrasos.

Sin embargo, a diferencia del período anterior se destaca que sobre la retención de la cédula de residencia del interesado durante el tiempo que transcurría el trámite hasta su resolución definitiva; el Tribunal Supremo de Elecciones en atención a las recomendaciones que en ese sentido emitió la Defensoría de los Habitantes, eliminó este requisito mediante acuerdo adoptado en la sesión N° 11479, celebrada el 11 de setiembre de 1998.

Se señalaba que al entregar el solicitante la cédula de residencia, único documento que acreditaba su permanencia regular en el país, en algunos casos por períodos de hasta seis meses, se derivaban una serie de inconvenientes que afectaba el ejercicio de sus derechos.

En cuanto al período de resolución de los trámites de naturalización, esta Defensoría recibió una serie de denuncias por dilación, a raíz de las cuales se ha insistido en reiteradas oportunidades sobre el deber de garantizar el derecho de petición y pronta respuesta, así como el cumplimiento de los plazos establecidos por ley en el trámite de las solicitudes que se conozcan.

Cabe destacar que ante la falta de claridad de la Ley de Opciones y Naturalizaciones en la definición de los plazos de resolución una vez cumplidos los requisitos, la Defensoría se ha pronunciado sobre la aplicación supletoria de los plazos establecidos en la Ley General de la Administración Pública, de forma que se

garantice a los habitantes el derecho constitucional de pronta respuesta, que limite en lo posible el margen de discrecionalidad de la autoridad pública.

Para ello las autoridades del ramo deberán adoptar las medidas necesarias que permitan la agilización del procedimiento tanto en lo que atañe a la intervención de la autoridad pública como a la conminación al interesado del cumplimiento de los requisitos que le correspondan, aspecto que debe ser suplido con una adecuada información a los interesados.

iii. Trabajadores Migrantes

En relación con el tema de la Tarjeta de Trabajo Estacional, señalada en el Informe Anual anterior, la Defensoría, en seguimiento al cierre de las actividades de este programa que ejecutara el Ministerio de Trabajo por medio de la Fundación de Desarrollo Humano para Centroamérica (FUNDHECA) solicitó a ese Ministerio un informe sobre el particular. En este se reseña que del informe realizado por la Sección de Investigaciones Contables del Organismo de Investigación Judicial, la Fundación conoció un total de 9.353 registros contables de gestionantes que fueron procesadas por la Fundación provenientes de personas migrantes que se encontraban laborando. (oficio DMT-A-MF-340, del 13 de noviembre de 1998).

Dentro de la principales deficiencias observadas se señaló que existieron recibos por dinero captado por la Fundación en concepto de pago por el trámite de la tarjeta, que no cuentan con su respectivo número de expediente. Además se encontraron 2.652 gestiones de las cuales se desconoce si contaron con expediente. De igual forma se encontraron 3757 expedientes en los que no consta el recibo de dinero correspondiente a la gestión. El Ministerio de Trabajo informó, además, que existen 6409 gestiones, que corresponden al 68% del total que conoció la Fundación que presentan alguna deficiencia en el procedimiento.

Por otro lado, se denunciaron otras situaciones irregulares como el hecho de que a algunas personas migrantes que se les gestionó el trámite no disponían de documento que los identificara. Asimismo, se encontró la situación de aquellos a quienes se les autorizó la tarjeta de trabajo en actividades no permitidas por el Decreto 24432-TSS-G, que regulaba este régimen.

Desde el Ministerio de Trabajo con ocasión de un informe sobre el tema enviado a esta Defensoría, se manifestó el compromiso por adoptar las medidas que garantizaran los derechos laborales de los trabajadores migrantes que se sometieron a este régimen, asumiendo la responsabilidad estatal de velar por las condiciones sociales y laborales adecuadas para todos los trabajadores. ⁶³

Sobre las condiciones de trabajo de las personas extranjeras y directamente vinculado a la situación de los trabajadores migrantes, la Sala Constitucional

⁵ Oficio DMT-A-MF-340, 13-11-98

mediante el voto 616-99, declaró la inconstitucionalidad y consecuente anulación del artículo 13 del Código de Trabajo, que establecía los porcentajes de contratación de mano de obra extranjera, en virtud de lo cual le corresponde ahora al Ministerio de Trabajo la adecuada inspección y vigilancia del cumplimiento de la ley.

Cabe señalar que a propósito de esta resolución, el acceso al trabajo de las personas extranjeras no queda subordinado a las necesidades del mercado laboral, en tanto ya no existen limitaciones de contratación, sino que se sujeta a una cuestión de status migratorio que faculte o no para realizar labores remuneradas en el país.

Esta Defensoría considera necesario que el Ministerio de Trabajo en vista de este nuevo panorama fortalezca la función de control que le corresponde. En la actualidad la acción de la Dirección General de Inspección es muy limitada por la falta de recursos, lo que debe ser solventado a la brevedad con miras a garantizar las nuevas reglas que rigen la materia.

iv. Del acceso a los servicios de salud de las personas migrantes

Sobre el acceso a los servicios de salud, se conoce que en algunas regiones como en la Chorotega, la Caja Costarricense de Seguro Social trabaja en la creación de una comisión interdisciplinaria de estudio de la atención de indocumentados extranjeros, iniciativa que surge debido a que en esa región se atiende gran cantidad de personas extranjeras indocumentadas. Un estudio realizado por dichas autoridades en 1995 se logró estimar la cantidad de migrantes que aproximadamente se atienden en esa zona. Los resultados mostraron que en ese período se atendieron 866.658 consultas de las cuales según el informe la quinta parte fueron por primera vez.⁶⁴

En los centros de salud de todo el país se atiende a esta población independientemente de su condición migratoria, de afiliación al sistema, incurriéndose en gastos que muchas veces la entidad de salud considera como gasto no recuperable en términos económicos, debido a que la mayoría no cotiza para el régimen de seguridad social.

La CCSS ha expresado su preocupación por la inversión, siendo consciente de respetar el derecho a la salud que contempla nuestra Constitución Política y sobre el que esta Defensoría ha insistido se debe garantizar a todos los habitantes.

Aspectos como salud y vivienda deben integrarse en el abordaje de esta temática, teniendo en consideración los efectos que derivarán del régimen de excepción, pues como ya se observó, únicamente en la región Central se concentra más del cincuenta por ciento de la población migrante beneficiaria, que obtendrá

⁶⁴ Información suministrada por el Dr. Manuel Jiménez, Hospital de la Anexión, oficio PPC-018-99, 26 -01-99.

además de su residencia, el acceso a derechos como salud, vivienda y educación y obligando al Estado costarricense a asumir su obligación de velar por hacerlos efectivos.

La inserción armónica de esta población en nuestra sociedad es uno de los grandes retos que se le presenta al Estado para el inicio del milenio.

v. *Foro Permanente de Población Migrante*

En el marco del Foro sobre Población Migrante en el que la Defensoría participa como Secretaría Técnica, se retomaron las acciones por parte de las instituciones miembros a partir de setiembre de 1998.

Dicha instancia tiene como objetivos principales velar por la protección de los derechos humanos de la población migrante irregular en Centroamérica, principalmente en Costa Rica, contribuir a la formalización de políticas y estrategias de los gobiernos a través de sus miembros y promover que las políticas públicas garanticen el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de la población migrante. Participan como miembros instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales y agencias Internacionales

Por medio de reuniones periódicas se ha dado seguimiento a las políticas y medidas que en materia migratoria ha adoptado el Gobierno de la República, principalmente monitoreando de cerca el proceso de amnistía migratoria decretado para las personas migrantes centroamericanas.

Se trabaja también a través de comisiones especiales, en asuntos jurídicos, de documentación, asuntos laborales, sociales, económicos, de información y divulgación de derechos.

Por otra parte, se realiza en el seno de este Foro el análisis de situaciones que afectan directamente a las personas migrantes como son los derechos laborales, el cumplimiento de las garantías sociales para los y las trabajadoras migrantes, el estudio de acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional de Migración y de la Sala Constitucional. Además se ha venido colaborando con el proceso de amnistía en una campaña divulgativa de parte de todas las organizaciones miembros, cuyos representantes, en algunos casos se han desplazado a regiones alejadas del país, con el fin de dar a conocer el proceso. Con este propósito se emitió un boletín de prensa a nivel de radioemisoras y un desplegable que se distribuye en todo el país, que incluye información para los beneficiarios de la amnistía.

Además de las difíciles condiciones que enfrenta la población migrante, especialmente en lo relativo al respeto de sus derechos laborales, debe señalarse que la situación de la mayoría de las mujeres trabajadoras migrantes se vio agravada por las exigencias desiguales a las que debían someterse para laborar legalmente. El trato diferencial y discriminatorio que han tenido estas mujeres, así

como la necesidad de conocer más a fondo sus propias condiciones de inserción laboral en el país y por consiguiente sus derechos llevó a la Defensoría de la Mujer a incorporarse al Foro de Migrantes. La necesidad de analizar las condiciones específicas que enfrentan las mujeres, para efectos de impulsar medidas apropiadas que tiendan a mejorar sus condiciones laborales y de vida en este país hace necesario que la Defensoría siga participando desde las diversas perspectivas de la defensa de los derechos humanos de las personas trabajadoras migrantes.

Asimismo, dentro de las acciones realizadas por el Foro se llevó a cabo una evaluación preliminar sobre el proceso de amnistía migratoria con la participación de los jefes del Consejo de Migración, la Dirección General de Migración y Extranjería y el Ministerio de Trabajo. Se contó, además, con la intervención de la Organización Internacional para las Migraciones y la representación de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con población migrante.

El Foro no sólo ha trabajado como instancia de discusión de las situaciones que enfrentan las personas migrantes o de las políticas migratorias, sino también se ha constituido en un espacio de permanente comunicación con aquellos que necesitan denunciar situaciones específicas, con miras a brindar seguimiento al problema desde distintos ámbitos.

Concientes de que el tema migratorio no sólo corresponde a nuestro país, sino que debe ser contextualizado dentro del ámbito de la región centroamericana, desde el Foro se participó en un encuentro Binacional Costa Rica-Nicaragua, con el objetivo fundamental de aunar esfuerzos entre las organizaciones y representantes estatales de ambos países.

La Defensoría de los Habitantes considera que la promoción de este tipo de espacios es sumamente provechosa para el abordaje integral de situaciones tan complejas como los movimientos migratorios, haciendo un vehemente llamado a las autoridades para que se fortalezca la participación y el compromiso de las instituciones públicas participantes, necesarios para la coordinación de acciones y para la toma de decisiones.

c. Régimen de excepción migratoria

i. *Introducción*

Desde la década de los años 70, Costa Rica ha jugado un papel particular en los procesos migratorios de la región centroamericana, en calidad de país receptor de estos flujos, principalmente de ciudadanos nicaragüenses. Las razones de estos movimientos han sido múltiples desde políticas hasta económicas y naturales, como ocurre en la actualidad con motivo del Huracán Mitch.

Lo que ha faltado, tomando en cuenta a esta condición particular del país, es la existencia de una política migratoria integral que atienda tanto el aspecto

estatutario o de legalidad de permanencia, como las acciones de inserción laboral, social y cultural de la población migratoria incorporada en la comunidad nacional.

Esta situación obliga a nuestro país a adoptar una serie de acciones integrales y progresivas que permitan abordar la cuestión de un modo adecuado y que oriente el establecimiento de políticas migratorias que superen la coyuntura para convertirse en políticas de Estado sostenidas, que permitan minimizar los efectos negativos y potenciar las consecuencias positivas de este fenómeno.

Estas políticas públicas migratorias, las cuales Costa Rica ha intentado elaborar en distintos momentos, pero que se modifican cada cuatro años, requieren de un proceso de elaboración que contemple un complejo proceso de formulación.

En ese sentido es necesario la consecución de datos específicos de la composición y cuantificación de la población migrante, lo que permitirá definir mejor las políticas, pues podrá evaluarse el impacto de su inserción en el país y hacer una proyección de las necesidades que esta población tiene.

Igualmente es fundamental, no perder de vista los procesos de legalización como el que se encuentra vigente (Amnistía Migratoria) que no es el primero en su tipo en Costa Rica, aunque sí en su amplitud y flexibilidad, proceso que a su vez permitirá a esta población insertarse con seguridad jurídica en el trabajo, así como tener acceso a los servicios en igualdad de condiciones que el resto de la población.

Respecto a la inserción laboral es de suma importancia la puesta en marcha de políticas y acciones por parte del Ministerio de Trabajo, como responsable de velar porque los patronos brinden las condiciones adecuadas a sus trabajadores y respeten los derechos que como tales tienen.

La importancia que para la producción del país tiene la mano de obra migrante se encuentra bien reconocida, siendo necesario mantener una vigilancia permanente sobre la forma en que esta se da con miras a que no se incorporen distorsiones en el mercado laboral nacional.

Dentro del ámbito de las responsabilidades de los funcionarios de ejecutar y disponer políticas en favor de los derechos de esta población migrante, es fundamental la divulgación de los aportes socioeconómicos, y la riqueza de las sociedades multiculturales, como lo ha sido la nuestra a través de toda la historia.

Asimismo, se hace indispensable el apoyo integral entre los países de la región en procura del mejoramiento de las condiciones de vida de sus miembros, estableciendo medidas constantes y acordes con las necesidades de cada grupo, procurando mitigar el fenómeno migratorio y promoviendo el retorno a los países de origen con el apoyo de la cooperación internacional, la atracción de inversión extranjera y el mantenimiento de condiciones de estabilidad política.

No cabe duda que los movimientos migratorios tienen implicaciones jurídicas, políticas económicas y sociales en los países afectados. En el caso de

Costa Rica se debe fortalecer la posición como país receptor y procurar condiciones de inserción de esta población en armonía con nuestro nivel de desarrollo y respeto de los derechos fundamentales de todas las personas.

ii. Estado de situación

Como experiencia del país en materia de regímenes de excepción o amnistías migratorias, el antecedente inmediato anterior se encuentra en 1994 y que continuó algunos años después con la denominada Tarjeta Estacional de Trabajo que flexibilizaba los trámites migratorios y de permanencia temporal con ocasión de la realización de ciertas labores productivas.

Como parte del trabajo prioritario que la Defensoría de los Habitantes ha desarrollado en el tema de la Población Migrante, se ha dado seguimiento y se ha convocado a la evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados por las autoridades gubernamentales con el denominado Régimen de Excepción Migratoria, decretado por el Poder Ejecutivo en diciembre del año pasado y puesto en vigencia del 1° de febrero al 31 de julio de 1999.

Este Régimen, según lo han indicado las autoridades nacionales respectivas, nace como resultado de la reunión de los Presidentes del Area del 9 de noviembre de 1998, en solidaridad con los pueblos azotados por el Huracán Mitch, para hacer un llamado a la comunidad Internacional con el fin de unir esfuerzos en favor de los afectados por ese desastre natural.

En ese sentido, solicitaron que en los distintos países centroamericanos se concediera una amnistía general a los inmigrantes indocumentados y se evitara la deportación, para no agravar más las situación.

Como respuesta, el gobierno de Costa Rica mediante el Decreto Ejecutivo N° 27457-G-RE, publicado en la Gaceta N° 239 de fecha 9 de diciembre de 1998, puso en vigencia la amnistía migratoria.

El objetivo fundamental de este régimen es legalizar, documentar y regularizar la permanencia de personas migrantes centroamericanas que antes del 9 de noviembre de 1998 se encontraban en nuestro país en condiciones de irregularidad, otorgándoles el status de residente permanente libre de condición por un año.

En cumplimiento de este fin, la Dirección General de Migración acondicionó sus delegaciones y oficinas regionales en San Carlos, Upala, Los Chiles, Puerto Viejo, Puntarenas, Quepos, Liberia, La Cruz, Playas del Coco, Nicoya, Limón, Guápiles, Golfito, Sereno, Pérez Zeledón, así como una oficina descentralizada de la sede principal de Migración en San José, (exclusivamente dedicada a la recepción de las solicitudes de los beneficiarios).

Se indica por parte de las autoridades del ramo que se han invertido aproximadamente ¢500.000.000 (quinientos millones de colones) en este programa. Es así que para su ejecución se contrató a 103 funcionarios a plazo fijo, (de febrero a julio de 1999), a quienes se les brindó capacitación, de parte de la oficina de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería, en donde se formuló un manual de procedimientos y un programa de capacitación.

Al 18 de mayo del total de depósitos que realizan los beneficiarios del régimen se ha logrado recaudar la suma de ¢372.413.690.15, equivalente a 111.002 solicitudes, suma que proyectada al final del período permitirá compensar la inversión realizada.

Asimismo, se espera como resultado del proceso contar con mayor información sobre esta población, para efectos de adoptar políticas migratorias más claras y definidas en diversos campos como salud, educación y trabajo. En este último aspecto se podrá monitorear la inserción de esta fuerza en el mercado laboral, de forma que se pueda fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de patronos y trabajadores, que contribuyan al sistema de seguridad social, una de las principales preocupaciones en relación con el aumento en la demanda de los servicios públicos de salud derivada de la presencia de personas migrantes en el país.

A solicitud de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección General de Migración ha mantenido informada a esta instancia del desarrollo del programa y del movimiento de solicitudes en las diferentes oficinas abiertas con ese propósito. Lo anterior teniendo en cuenta la expectativa que no sólo a nivel de la población migrante, sino también a nivel de la población nacional, se ha creado en torno a este proceso y en relación con el impacto para la sociedad costarricense.

El dato estadístico de recepción de solicitudes al 18 de mayo de 1999 que emite la Dirección General de Migración y Extranjería reporta la presentación de 99.214 solicitudes de residencia cobijadas bajo este régimen de excepción, distribuidas geográficamente según se anota en el cuadro adjunto, de las cuales el 95% corresponden a ciudadanos nicaragüenses. Cabe señalar que la proyección de las autoridades migratorias es que al final del proceso se hayan acogido a la amnistía unos 200.000 centroamericanos⁶⁵.

Oficina	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Total
San José	17,979	18,163	12,591	6,661	55,394
Liberia	1,220	1,648	851	309	3,828
La Cruz	530	693	373	230	1,826
Nicoya	906	504	276	124	1,810
El Coco	769	400	289	124	1,582
San Carlos	2,888	3,856	2,000	802	9,356
Upala	840	698	533	231	2,302

⁶⁵ Dirección General de Migración y Extranjería, oficio DG-434-99, 30-4-99.

Los Chiles	1,488	1,308	932	547	4,275
Puerto Viejo	1,416	1,556	657	282	3,911
Limón	2,299	1,244	889	880	5,122
Guápiles	1,220	934	660	388	3,202
Pérez Zeledón	690	248	128	51	1,117
Golfito	230	222	156	116	724
Sereno	43	27	23	9	102
Quepos	408	263	159	110	940
Puntarenas	1,598	1,321	480	326	3,723

Fuente: Oficina de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Además, se indica que de la población que se ha acogido al Régimen el 20% son personas menores de 18 años y el 80% mayores de edad, lo que resulta importante advertir en relación con la proyección en cuanto a las demandas laborales y educativas que la inserción de esta población en nuestra sociedad representa.

El informe de las autoridades de Migración indica que se ha documentado al 30 de abril de 1999 a 1777 extranjeros, encontrándose listas 6000 resoluciones para ser notificadas. Esta Defensoría llama la atención sobre este punto en tanto que con esta capacidad de respuesta institucional y de acuerdo a la capacidad instalada, a las solicitudes presentadas a la fecha y las que aún faltan por presentarse, se visualiza que al 31 de julio (fecha de conclusión de la amnistía) no se tendrán resueltos todos los trámites ni documentados todos los beneficiarios, lo que puede redundar en problemas para la acreditación de status ante las autoridades policiales y de migración.

Entre las principales deficiencias que se han detectado en el sistema, y así lo confirma la Dirección de Migración y Extranjería, está el no contar con el equipo y los recursos necesarios para documentar a todas las personas a quienes se les resuelve favorablemente la solicitud de residencia.

En este sentido, resulta necesario que las autoridades del ramo procedan al establecimiento de las medidas alternativas que habrán de adoptarse para evitar los conflictos que de esto puedan derivarse.

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes y el Foro Permanente de Población Migrante han externado su preocupación por la baja respuesta de los centroamericanos para acogerse a esta amnistía, siendo evidente que a la fecha la concurrencia a las oficinas migratorias no ha sido lo fluida que se preveía teniendo en cuenta que a nivel de opinión pública se habla de casi medio millón de migrantes en el país.

Esto es un aspecto esencial que debe ser tomado en cuenta por las autoridades competentes, con el propósito de evaluar sus posibles causas y establecer mecanismos para aprovechar el tiempo que resta a este proceso. Debe

recordarse que posterior a este período las posibilidades de legalizar la situación irregular en que se encuentran muchos migrantes en el país serán más limitadas, persistiendo entonces el estado de incertidumbre y desprotección para esta población, amén de la incidencia de este aspecto en la adopción de políticas y acciones de corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, se conoce de abusos policiales en contra de personas migrantes que aún con el documento de identidad y el comprobante de la solicitud del régimen citado han sido detenidos y enviados a las fronteras para su rechazo, también casos en los que se ha operado el rechazo administrativo, que se supone solo en puestos fronterizos, en sectores como Naranjo, Poás (La Nación, 13 de marzo de 1999).

Este fue el caso de un joven menor de edad nicaragüense al que detuvieron en Poás de Alajuela, quien aunque mostró sus documentos con la fecha de la cita para acogerse a la amnistía, lo remitieron a la móvil de la policía migratoria en Naranjo para que sea enviado a la frontera y así proceder a su rechazo administrativo. Al intervenir la Defensoría se informó que la Fuerza Pública responsabilizaba a la policía de Migración por estar deteniendo a los nicaragüenses indocumentados para remitirlos a su país y ésta a su vez responsabiliza a la Fuerza Pública por realizar las detenciones de personas migrantes sin criterio ni capacitación alguna.

Lo anterior claramente evidencia el problema de coordinación de políticas migratorias, entre las propias entidades encargadas de abordar el asunto, en este caso en el aspecto represivo.

Sobre esta situación, se informó a la Defensoría, que la Policía Especial de Migración continúa con su trabajo de campo normal, procediendo a rechazar a todas aquellas personas que recién ingresan ilegalmente al país. Si bien se sabe que posterior al 9 de noviembre de 1998, el ingreso irregular de centroamericanos al país se mantiene, el principal problema que al respecto se visualiza es la falta de capacitación de las autoridades policiales de la Fuerza Pública y de Migración para distinguir entre el recién ingresado y el que es susceptible de acogerse al régimen, por lo que esto ha dado pie a lamentables confusiones que afectan la expectativa de derecho que se ha creado a propósito de la amnistía.

Con el fin de observar que este proceso migratorio sea respetuoso de los derechos e intereses de sus beneficiarios, se realizó una visita a la oficina de Migración de San Carlos, en la que se conoció además sobre la tramitación actual de permisos de trabajo, los cuales se otorgan solamente para trabajadoras domésticas. Se conoció a la vez que siendo el Ministerio de Trabajo el competente para otorgarlos, no está emitiendo el permiso y que la oficina de migraciones laborales fue cerrada desde marzo pasado.

En la visita a Ciudad Quesada se observó que en la oficina de Migración, todavía en abril trabajaban en forma manual porque no cuentan con equipo, situación que es preocupante, pues no podrán emitir las cédulas si no tienen los

recursos habilitados. El 30 de mayo de 1999 es la fecha prevista para la entrega de las primeras cédulas en esa oficina, que suman aproximadamente dos mil.

Como parte de los problemas que se encontraron en ambas oficinas se cita la falsificación de la tarjeta de malaria u otros documentos y la falta de equipo para resolver con prontitud. Se observó también, que los abogados reciben atención preferencial lo que afecta al resto de los usuarios.

La Defensoría de los Habitantes para verificar el funcionamiento de las oficinas de Migración además de las visitas a la oficina central y a Ciudad Quesada ha programado la inspección a las demás oficinas que atienden el régimen antes de la conclusión del período de vigencia.

Se considera fundamental no perder de vista la situación de las personas que ingresaron al país después del 9 de noviembre, o que no califican para acogerse a la amnistía, sobre las que no se ha definido política alguna.

La Defensoría de los Habitantes considera que este proceso no debe quedar truncado con el vencimiento del plazo de la amnistía, sino que debe continuar después del 31 de julio. El problema social migratorio no tiene soluciones policiales ni represivas, sus orígenes son más complejos y, por ende, demanda soluciones igualmente complejas e integrales. El uso de la fuerza policial sólo debe darse en condiciones de excepción, agotando en todo caso los procedimientos que al respecto establece la ley.

Es de vital importancia que el proceso sea transparente y que, como en este caso, se den evaluaciones periódicas para determinar los aspectos débiles y proceder a su corrección. La denuncia de las irregularidades y los intentos de defraudación del proceso son necesarias, y a ello deben contribuir las propias personas que se benefician del mismo.

iii. Análisis estadístico de la población migrante

La Defensoría de los Habitantes ha considerado necesario realizar un estudio sobre las principales características de esta población, a partir de la información estadística con que se cuenta a nivel de instancias públicas como la Dirección Nacional para los Refugiados y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Este esfuerzo permite contar con algunos elementos que fundamenten la adopción de acciones y políticas particulares en relación con esta población.

De acuerdo a información suministrada por la Dirección Nacional para los Refugiados, en Costa Rica hasta mayo de 1997 habían 134.870 migrantes de origen nicaragüense, en las siguientes subcategorías ⁶⁶

⁶⁶ Informe sobre el proceso de verificación del flujo migratorio procedente de Nicaragua hacia Costa Rica, Lic. German Chacón Araya, Jefe Dpto, Investigación y Proyectos, DIGEPARE. DIP-101, 6 de mayo, 1999.

Subcategorías *	
residentes permanentes	99.940
residentes temporales	15.677
refugiados	15.078
asilados políticos	441
residentes rentistas-pensionados	479
permisos temporales	3.255
total	134.870

Se agrega a estos datos que aproximadamente entre 24.000 y 30.000 personas de origen nicaragüense cruzan la frontera en forma clandestina mensualmente, y que el 50% se quedan en territorio nacional.

Según los registros de la Dirección General de Migración y Extranjería, en Costa Rica hay más de 134.870 migrantes de origen nicaragüense registrados, y más de 600.000 personas de esa nacionalidad que se encuentran en forma irregular, registrados hasta mayo de 1997. ⁶⁷

De igual forma los registros de esa oficina muestran el crecimiento de la migración de Nicaragua a Costa Rica, a partir de las estadísticas de ingresos y egresos correspondientes a 1997 y 1998, como se muestra en el siguiente cuadro⁶⁸:

	Año 1997	Año 1998
total ingresos	99.088	158.331
total egresos	76.606	99.088
Diferencia (abs)	22.482	59.243
Diferencia (%)	23%	37%

La Encuesta de Hogares que anualmente elabora el actual Instituto Nacional de Estadísticas indica en su último informe (julio de 1998) que en el país hay un total de 88.956 personas inmigrantes, categoría en la que se incluye tanto a las que se encuentran en situación regular como irregular.

Es necesario resaltar que para efectos de la encuesta, se requiere que las personas entrevistadas tengan al menos seis meses de vivir en forma permanente en el mismo lugar, por lo que por la movilidad interna que caracteriza a la población migrante, debe tenerse en cuenta que estos datos son tan sólo proyecciones, en tanto la realidad de esta población escapa en buena medida a la metodología de la estadística. Sin embargo, dada la dificultad de cifrar en forma precisa el número de personas migrantes que actualmente se encuentran en nuestro país, se considera

⁶⁷ Informe de Actividades 1994-1997, Cuadro N° 17, pág. 85 Costa Rica: Residentes Centroamericanos según su categoría migratoria y país, acumulado hasta mayo de 1997, DIGEPARE: DIP-101-99, 6 de mayo de 1999.

⁶⁸ Ver 2.

importante el resultado de la encuesta, en tanto se acerca a una caracterización aproximada de la situación de esta población.

Se destaca que de ese total de población migrante, las personas mayores de 12 años⁶⁹ (consideradas como población económicamente activa) es de 88.956, de los cuales se encuentran ocupados 57.966, desocupados 4.072 (cesantes o que buscan trabajo por primera vez) e inactivas 26.918. Se registran, además, 14.926 personas menores de 12 años.

El análisis de esta información permite señalar que del total de población migrante en edad productiva, un 65% se encuentra inserto en actividades laborales frente a un 35% desocupado.

La distribución de la población económicamente activa, según la encuesta de cita, confirma la concentración de población en la región central y la zona norte del territorio nacional, para repartirse de la siguiente manera :

Región	Migrantes	Ocupados	Desocupado	Inactivos
Central	54.872	38.154	3.261	13.457
Chorotega	7.929	4.597	100	3.232
Pacífico Central	2.476	1.534	35	907
Brunca	4.418	2.033	70	2.315
Huetar Atlántica	12.011	7.831	312	3.868
Huetar Norte	7.250	3.817	294	3.139
Totales	88,956	57,966	4,072	26,918

Fuente: Encuesta de Hogares, julio 1998, Instituto Nacional de Estadísticas

La mayor concentración se encuentra en la región Central y asciende al 61,6%, del total, porcentaje del cual el 24,5 % se encuentra inactivo, lo que implica que los mayores efectos de la migración y principalmente el mayor impacto a nivel social y económico se observa principalmente en esta región, situación que en parte explica la alta concentración de personas migrantes en las zonas marginales de la región central del país. Se trata de una señal de alerta sobre la urgencia de adoptar acciones inmediatas para la atención y el abordaje integral de estas zonas.

Esta información permite, además, señalar que el 51% de la población migrante se ubica en zona urbana y un 49% en zona rural. Datos que se confirman

⁶⁹ Para efectos de la encuesta la Población Económicamente Activa se ubica a partir de los 12 años. Al respecto cabe señalar que según lo dispuesto por el Código de la Niñez y la Adolescencia, la edad mínima de ingreso al trabajo es de 15 años, lo cual reforma la disposición del Código de Trabajo que la fijaba en 12, por lo que resulta pertinente que se modifiquen los parámetros de estimación de esta población a nivel de este instrumento estadístico.

con el proceso de amnistía migratoria, en el cual, como se verá más adelante, el 56% de solicitudes se han presentado en San José.

Siempre partiendo del análisis de la concentración de la población que es mayor en la región central, se observa que el 61,27%, del total de la población menor de 12 años se ubica en esta región, situación que incide directamente en ámbitos como la educación, pues las escuelas y colegios de la zona son receptoras de esta población, sin que se encuentre con la infraestructura y los recursos necesarios para atender adecuadamente esta demanda.

Población Migrante Menor de 12 años :

Región	Menos de 12 años	%
Central	9.146	61,27
Chorotega	1.511	10,12
Pac. Central	346	2,3
Brunca	702	4,7
Huetar Atlántica	1.949	13,0
Huetar Norte	1.272	8,5
Total inactivos	14,926	100

Fuente: Encuesta de Hogares, julio 1998, Instituto Nacional de Estadísticas

Al conocer las actividades a las que se dedica esta población y su nivel educativo, se obtiene una visión más amplia de la demanda laboral que representa.

Los datos son coincidentes en el sentido que hay incapacidad para competir en el mercado laboral, las personas migrantes desempeñan labores que no demandan preparación académica especializada. Se observa que el 23,8% no completó la educación primaria y el 20,66% no completó la educación secundaria, ambos constituyen la mayor concentración de la población en ese nivel.

Dentro de las actividades laborales la mayor concentración se muestra en servicios se constituye un 27,63%, seguida de las actividades de agricultura y pesca concentradas en el 21,3%, lo que indica una tendencia mayor hacia sectores laborales que no solicitan nivel educativo específico.

EDUCACION	PEA
Ninguna	10,571
Primaria incompleta	21,259
Primaria completa	15,743
Secundaria incompleta	18,384
Secundaria completa	7,089
Secundaria técnica incompleta	884
Secundaria técnica completa	843
Parauniversitaria	231
Universitaria	11,558

Ignorado	2,394
Total PEA	88,956

Fuente: Encuesta de Hogares, julio 1998, Instituto Nacional de Estadísticas

Por su parte la actividad laboral de la población económicamente activa; se desgrega en las siguientes labores:

Actividad	Personas migrantes
Agricultura, caza, silvicultura, pesca	13,061
Industria manufacturera	8,510
Electricidad, gas y agua	231
Construcción	4,452
Comercio	12,497
Transporte, almacenamiento	1,117
Establecimiento financiero, seguridad	1,216
Servicios comunal, social, personal	16,896
No bien especificados	2,480
Por primera vez	678
total PEA (activa)	61,138

Fuente: Encuesta de Hogares, julio 1998, Instituto Nacional de Estadísticas

4. Personas privadas de libertad

a. Introducción

El tema de la situación de las personas privadas de libertad en nuestro sistema penitenciario, ha sido de especial atención por parte de esta Defensoría, la cual ha insistido ante las autoridades gubernamentales sobre la urgencia de su abordaje le presten la debida atención. El sistema penitenciario ha sido por mucho tiempo la cara oculta de la sociedad, en la cual las reformas penitenciarias y los avances en política criminal ejecutadas en los años sesenta, se dejaron abandonadas para llegar a tener actualmente un sistema carcelario con una infraestructura insuficiente para albergar a la población, y sin un presupuesto adecuado para enfrentar las necesidades administrativas, legales y de tratamiento de los Centros de Atención Institucional del país. Igualmente se han dejado de lado la capacitación de los funcionarios del sistema penitenciario, por lo que algunos de ellos hayan sido absorbidos por el mismo sistema, perdiendo la noción de manejo y trabajo de un sistema de readaptación en donde se protejan los derechos humanos.

b. Estado de la situación

i. *Infraestructura: un problema aún sin solución*

La infraestructura de los Centros de Atención Institucional del país ha sido un problema sobre el cual la Defensoría ha realizado múltiples llamadas de atención a las autoridades correspondientes. Difícilmente puede ser un secreto el grado de hacinamiento en que se encuentran las personas privadas de libertad en los distintos centros; sin embargo, la falta de recursos, de políticas y de acciones sostenidas ha llevado esta situación a tal grado de abandono que hasta los propios funcionarios del sistema técnico (administrativos, y de seguridad) se encuentran laborando en condiciones lamentables y sin los recursos técnicos que se requieren para manejar y controlar una estrategia enfocada a preservar los derechos fundamentales de estas personas y la posible reinserción a la sociedad.

Las condiciones de hacinamiento en los Centros de Atención Institucional tiene como efecto que la atención individualizada de las personas privadas de libertad se haya perdido. Los reclusos se convierten en un número más. La prestación de los servicios básicos no alcanza para todos y, en el mayor de los casos, no se registra quienes demandan mayor atención que otros. El efecto inmediato de esta situación ha sido la pérdida de la calidad de vida en los Centros, generando de esa forma una grave violación a la dignidad de las personas recluidas y de los funcionarios penitenciarios. De esta situación de frustración devienen motines, fugas, homicidios, tráfico y consumo de drogas entre las personas privadas de libertad, a lo que se suma una situación laboral insatisfactoria, perdiéndose de vista los objetivos del sistema de adaptación social, limitándose a una mera labor de contención.

Socialmente se ha visto al sistema penitenciario como el lugar donde deben estar las personas que cometen algún tipo de delito, sin tomar en consideración que estas personas en algún momento retornarán de nuevo a la sociedad. Se ha demostrado que no son las políticas represivas las que podrán reducir la posibilidad de reincidencia, aún cuando la balanza de la opinión pública se inclina por ellas; en tanto el fenómeno delictivo es muy complejo y su causalidad múltiple.

La sobrepoblación de los centros ha impedido a su vez separa las personas indiciadas de las sentenciadas. En la mayoría de las veces, las personas son recluidas indiferentemente en un pabellón sin tomar en cuenta su reincidencia en el delito, lo que determina la ubicación son las características de la persona de acuerdo a las valoraciones que se efectúen. Se han dado casos en que personas que tuvieron diferencias y rencillas fuera de la cárcel son ubicados en un mismo pabellón. Al respecto las autoridades justifican la situación en la ausencia de mayor espacio en los centros. Y se han conformado con adoptar medidas preventivas o disciplinarias en aquellos casos en que la peligrosidad del sujeto amenace la seguridad institucional la de las personas que lo rodean o la propia.

Las dos últimas administraciones del Ministerio de Justicia y Gracia, se han preocupado por tratar de aliviar el problema de hacinamiento, para tal efecto en los centros de Liberia, Pococí, San Carlos, La Reforma y en proceso el centro de Cartago, se construyeron una primera etapa de nuevas instalaciones. La segunda

etapa de estas construcciones se encuentran en proceso algunas, y otras en espera del correspondiente presupuesto y del trámite de ley.

El Centro de Atención Institucional de San José (San Sebastián), se ha convertido en un lugar deshumanizante para las personas internas allí. Actualmente se proyecta acondicionar el edificio de la Escuela Nacional de Policía para proceder a albergar a personas sentenciadas provenientes de aquel centro y dejar la Unidad de Admisión de San Sebastián, para personas indiciadas como inicialmente fue concebido.

Esta Defensoría considera que el problema de sobrepoblación y hacinamiento que padece el sistema penitenciario, requiere de una atención en forma integral, por lo que realizar soluciones parciales equivale a retardar la atención del problema. En ese sentido, se reconoce el interés manifiesto de la actual Ministra de Justicia por la consecución de mayor presupuesto para esa institución, recurriendo a las autoridades del Poder Judicial y a organismos internacionales en procura de cooperación económica. El sistema carcelario del país requiere en forma urgente de programas con sostenibilidad presupuestaria que respondan a una clara y definida enmarcada en el respeto de los derechos humanos.

ii. Drogas: un problema que requiere una solución urgente

El trasiego y venta de drogas dentro de los centros penales, se convierte en unos de los grandes problemas que afronta el sistema penitenciario y que van en absoluta contraposición con los propósitos de adaptación para las personas privadas de libertad.

El consumo de drogas en el país se ha convertido en un problema generalizado. Los mercados de droga operan principalmente en las escuelas, colegios y en los barrios marginales, siendo el objetivo de los mercaderes de la droga la población infanto juvenil. Una gran cantidad de la población juvenil, adulto joven y adulta media privada de libertad se encuentra vinculada de una u otra forma con las drogas, sea como traficantes o consumidores.

No obstante ser este uno de los principales aspectos que deben ser atendidos por las autoridades del ramo, es bien sabido que entre las paredes de los centros penitenciarios se da un mercado muy amplio de sustancias psicotrópicas y un nivel de consumo tal, que no obstante ser la población carcelaria la más sometida al control de la sociedad, resulta inconcebible su altísima incidencia. Lejos de ser un ambiente controlado, la realidad refleja una situación aún más grave de la que puede estarse viviendo extramuros.

El Centro de Atención Institucional La Reforma es uno de los centros donde más se presenta el problema de trasiego y consumo de drogas. Las propias personas ahí reclusas informan que por cada quince o veinte personas, existe un expendedor de drogas con su mercado definido.

Si bien es cierto en el Centro La Reforma se inauguró un centro para la atención y tratamiento de las personas adictas, su alcance no llega a las magnitudes del problema, que no sólo se presenta en este centro sino que es situación crítica prácticamente en todos los demás. Las autoridades indican que el ingreso de drogas al Centro se realiza por medio de las visitas de los internos; sin embargo, no se han adoptado las medidas necesarias para controlarlo, teniendo en cuenta que el ingreso de terceras personas a los establecimientos carcelarios se encuentra severamente regulado por las autoridades, principalmente policiales. Debe realizarse al respecto un estudio a profundidad para detectar las debilidades del sistema en cuanto a ingreso y definir acciones en forma urgente.

En el mes de enero de 1999, una persona privada de libertad oriunda de la Provincia de Limón, fue asesinada en el Centro de Atención Institucional La Reforma con arma blanca por otra persona privada de libertad. La respuesta de los funcionarios de ese Centro fue que la muerte se debió a que el sujeto no había cancelado una deuda por adquisición de droga.

Ello evidencia que las autoridades conocen la dimensión del problema y las complicaciones que de él se derivan, siendo a la fecha tenues las acciones emprendidas y adoptando la situación como una realidad que se les ha escapado de las manos.

Regulación sobre el asunto existe, verbi gracia el decreto N° 25883-J, de fecha 31 de marzo de 1997. " Reglamento de Incautación de Drogas y Control de Medicamentos en el Sistema Penitenciario Costarricense" que establece una serie de obligaciones a los Directores de los Centros de Atención Institucional, en el control del tráfico y consumo de drogas; sin embargo, la realidad revela que faltan acciones que la lleven a una práctica.

iii. Salud: un servicio para mejorar

Tal y como se mencionó en el informe del período anterior, las Areas de Salud de los Centros de Atención Institucional carecen de una infraestructura adecuada para brindar un servicio adecuado, situación que afecta tanto a las personas privadas de libertad en su derecho a la salud., como a los funcionarios.

A pesar de que las autoridades del sistema penitenciario han realizado varias acciones tendientes a mejorar la prestación del servicio de salud, aún queda mucho por hacer. Un ejemplo de ello es la asignación de un médico del Ministerio de Justicia para atender durante tres días con horario normal a la población del Centro de Atención Institucional de Pococí y durante dos días al Centro de Limón. Anteriormente estos dos Centros no contaban con horarios de visita fijos y dependían prácticamente de los EBAIS de la zona.

El traslado de las personas a citas médicas gestionadas previamente con especialistas en centros hospitalarios, constituye un problema que no ha sido

subsano por las autoridades de los centros, los expedientes se confunden, los trámites se dilatan y las órdenes no se acatan dado que en la mayoría de los casos no existe una coordinación eficaz entre los funcionarios encargados.

En lo que respecta a la atención de las personas privadas de libertad que padecen de algún trastorno mental, durante este periodo no se observan acciones para solucionar el problema. La realidad de estas personas privadas de libertad que se encuentran recluidas de forma indiferenciada con el resto de la población reclusa, es bastante lamentable. No reciben un trato especial por su condición, no se encuentran separadas de las personas comunes lo que conlleva a que sufran maltratos, agresiones físicas, sexuales y discriminación. A pesar de que se les medica, no se les brinda un seguimiento adecuado al tratamiento terapéutico que requieren. Este problema se agrava debido a que a estas personas son mortificadas por otros privados de libertad y en la mayoría de los casos les suministran drogas en forma gratuita, lo que viene a deteriorar un más su condición.

Las autoridades penitenciarias han insistido en que la atención de estas personas corresponde al Hospital Nacional Psiquiátrico, a lo cual los personeros de dicho Hospital se han opuesto alegando de que dicho nosocomio no reúne las condiciones de seguridad necesarias para alojar a este tipo de personas. que aparte de tener problemas mentales, tienen una historia delictiva. Esto los ha llevado a exigir la presencia de agentes de seguridad del sistema penitenciario para custodiar a las persona que son trasladados a ese Hospital; situación a la vez difícil, habida cuenta del déficit de personal de seguridad que tiene el sistema penitenciario.

El problema es actual y lo están sufriendo estas personas. Mientras las autoridades buscan una solución que nunca llega, se les sigue violentando el derecho fundamental a la salud. En ese sentido, esta Defensoría considera necesario que las autoridades del sistema penitenciario se aboquen con carácter de urgencia a la propuesta de soluciones en forma coordinada y concertada con las autoridades de salud, en tanto la responsabilidad no corresponde a una sola dependencia sino que es del Estado.

Por otro lado, la sobrepoblación y la infraestructura inadecuada se constituyen en elementos que obstaculizan una efectiva prestación médica. Este problema se agrava en los centros de atención institucional situados en provincias y regiones alejadas, siendo generalizada la mala atención médica que se les brinda, particularmente por falta de recurso médico destacado.

iv. Maltrato físico: un mal aún presente

Las denuncias por maltrato físico y psicológico se han incrementado en los últimos meses. La Defensoría de los Habitantes ha insistido en la necesidad de capacitar a las personas que laboran en el área de seguridad de los centros, con la finalidad de fomentar el respeto de los derechos humanos de las personas recluidas. En las inspecciones realizadas a los establecimientos penitenciarios, se

ha podido constatar la existencia de personal de seguridad sumamente joven e inexperto.

A raíz de las fugas y otros amagos de desorden que se han suscitado en el Centro de La Reforma, se dio la orden de disparar contra las personas que estuvieran en la acción evasiva. La falta de precisión de este tipo de disposiciones de coyuntura, aunada a la falta de capacitación adecuada, genera confusión entre los agentes de seguridad quienes se ven a acatarlas irrestrictamente bajo el temor de ser responsabilizados por tales actos y perder en consecuencia su trabajo. En ese sentido, la reacción asumida por los agentes de seguridad es altamente violenta, por lo que para evitar fugas o motines, han adoptado mecanismos de defensa y seguridad que pudieren atentar contra la propia integridad física y la vida de las personas privadas de libertad.

Un ejemplo de ello lo constituye el último intento de fuga que se dio en el Centro La Reforma. Una de las personas que intentó evadirse fue recapturado diez minutos más tarde. Posteriormente hubo necesidad de trasladarlo a la Clínica de La Reforma y de ahí al Hospital de Alajuela ya que mostraba una herida en la cabeza que necesitó ocho puntos de sutura, además de presentar quebradura en uno de sus brazos.

Este último ejemplo retrata un típico acto de abuso de autoridad y una doble sanción por parte de las autoridades de seguridad contra la persona que intentó darse a la fuga. La responsabilidad de los agentes de seguridad no puede ir más allá de lo permitido por el Reglamento General de la Policía Penitenciaria y las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos en lo atinente al uso de la fuerza. En este sentido, se hace necesario recomendar a las autoridades penitenciarias, valorar la pertinencia de la urgente capacitación de los agentes de seguridad del sistema, de forma que se aborde en forma clara y técnica los mecanismos para el manejo de situaciones de emergencia como las de cita, eliminando el dictado de directrices emitidas al calor de la urgencia de la ocasión.

En relación con el maltrato psicológico, esta práctica es difícil de comprobar ya que se realiza en forma solapada y quedan al dicho de los interesados; sin embargo, en algunas oportunidades se presentan quejas en forma reiterada en contra de un agente de seguridad correspondiendo a los directores de los centros darles el debido seguimiento. Los procedimientos disciplinarios y su aplicación deben de ser transparentes y oportunos según lo señalan los reglamentos. Cualquier situación que no sea clara y no sea atendida en tiempo conlleva el peligro de dejar impunes actuaciones que agravan aún más el clima de violencia que hoy viven las cárceles.

v. *Derecho a la información*

En el transcurso de un año desde que se realizó el último informe de la Defensoría ante la Asamblea Legislativa, este problema se ha seguido presentado en forma reiterada en los distintos centros. Desinformación en relación con el

cómputo de pena, de la situación jurídica, de la aplicación del artículo 55 del Código Penal, de los resultados de valoraciones efectuadas meses atrás, entre otros, son quejas constantes. Al respecto sorprende cómo algunas autoridades no consideran que suprimirle información a las personas privadas de libertad sea un problema que se tenga que solucionar, por lo tanto son pocas las medidas y estrategias adoptadas en los Centros para eliminar esta práctica.

Esta situación se acentúa cuando una persona es trasladada de un Centro a otro, dado que no siempre se consigna en el expediente toda su información jurídica y médica (epicrisis). Sobre el particular esta Defensoría ha insistido ante la autoridades del Ministerio de Justicia en la necesidad de mantener un sistema de información actualizado y adecuado que evite y solvete en forma eficiente este tipo de conflictos, que en ocasiones degeneran en actitudes violentas por parte de los privados de libertad.

vi. De la visita conyugal

La Defensoría de los Habitantes conoció del caso de un privado de libertad, quien solicitó voluntaria y unilateralmente la suspensión de visita conyugal argumentando que tenía varios problemas con su compañera. Por sus manifestaciones, se le impuso una medida cautelar de suspensión de visita conyugal, situación que duró casi dos años a pesar del hecho de que ambas partes pidieron reestablecer la visita, y las autoridades penitenciarias acordaron mantener la suspensión, estableciéndose en ese momento que se revisaría su caso cada seis meses a fin de determinar el levantamiento de la medida cautelar. El privado de libertad se sometió a los procesos terapéuticos para ofensores domésticos como lo había dispuesto la autoridad penitenciaria.

En este caso, la Defensoría de los Habitantes sostuvo los siguientes puntos:

- La sentencia privativa de libertad restringe los derechos derivados de la libertad de tránsito de una persona y derechos conexos a éste, y no tiene dicha privación de libertad que mermar los demás derechos de la persona humana (derecho a la salud física o mental, derecho al trabajo, libertad de pensamiento y conciencia, libertad moral y sexual)
- La suspensión de la visita no es una medida cautelar (la suspensión no está contemplada en el articulado de las medidas cautelares). Las autoridades penitenciarias deben tomar conciencia que al limitar derechos fundamentales debe la autoridad de ceñirse a la letra de la ley, y no aplicar analógicamente (para llenar vacíos legales) otras disposiciones.
- Si revistiera el carácter de 'medida cautelar' (por ser una situación especial), la Defensoría de los Habitantes reitera las características de excepcionalidad, temporalidad y necesidad que tiene toda medida cautelar.

- El Estado no puede arrogarse el derecho a interrumpir indefinidamente un derecho, y menos basado en un reglamento (siempre teniendo presente las consideraciones técnicas, psicológicas y sociales del caso)
- Por último, se analizó la circunstancia de que el privado de libertad se sometió a los procesos terapéuticos con el fin de prepararle para la reanudación de la medida cautelar. Sin embargo las autoridades penitenciarias le indicaron que la participación en los programas grupales por sí solos no garantizaban el levantamiento de la medida, ya que dependía de él, manifestación que sujeta el levantamiento de la medida a una inseguridad jurídica con la cual no puede cargar el administrado.

vii. Materia Penal Juvenil

La situación penitenciaria en materia penal juvenil puede ser analizada partiendo de cuatro aspectos:

1.- Centro Juvenil San José. El centro para varones adolescentes y jóvenes tiene, al momento de redacción del presente informe, 31 personas menores de edad privadas de libertad. Entre éstos, hay 2 adolescentes (en la categoría de 12 a 15) y 29 jóvenes (en la categoría de 15 a 18 años). Respecto a la situación jurídica, 17 se encuentran privados de su libertad provisionalmente, y 14 sentenciados.

Aún cuando la población penitenciaria no es alta, la infraestructura del centro no permite un tratamiento adecuado de los privados de libertad. No posee un área o espacio adecuado para la práctica del deporte ni para el esparcimiento (situación que contraviene los puntos 32 y 47 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad). Se conoce de un proyecto de traslado de esta población hacia otro centro de atención institucional, ante lo cual se aplauden los esfuerzos por brindar a esta población un centro adecuado para su educación y formación de conformidad con los instrumentos internacionales referentes en la materia.

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes la aplicación de las sanciones disciplinarias a los privados de libertad menores de edad. Todas las medidas y procedimientos disciplinarios deben contribuir a la seguridad y a una vida comunitaria ordenada, pero también deben tender como fin primordial el permanente desarrollo personal y la reinserción; sanciones como el aislamiento y la incomunicación, por su gravedad, deben ser comunicadas a la Defensoría a fin de que ésta revise su correcta aplicación y fiscalice su ejecución. Sin embargo, situaciones que deben ser notificadas inmediatamente para poder ejercer esta fiscalización, llegan posterior a la aplicación de la medida, haciendo nugatorio el deber de la Defensoría de controlar y el derecho de la persona menor de edad de que órganos externos al Sistema Penitenciario velen por la adecuada aplicación de las medidas.

Aparte de ello, se aplican medidas cautelares en aplicación del art. 27 del Decreto Ejecutivo N° 22139, Reglamento de Derechos y Deberes de los privados y Privadas de Libertad, que exclusivamente demarca su ámbito de aplicación en el artículo 1 que establece: “Las disposiciones contenidas en este Reglamento serán aplicables a todos los privados y las privadas de libertad ubicados en los diferentes niveles de atención de ADULTOS de la Dirección General de Adaptación Social”. La aplicación por analogía de esta normativa, a las personas menores de edad para limitarles sus derechos pierde de vista uno de los principios rectores de la materia juvenil, que es el de ESPECIFICIDAD. Lo que sí debe respetarse es la excepcionalidad, temporalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas aplicables, y nunca aplicar medidas como el aislamiento y la celda oscura como sanción permanente (punto 67 Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad).

Un ejemplo de la aplicación de lo anterior, es una situación que fuera comunicada a la Defensoría de los Habitantes el día 15 de marzo de 1999, en que se comunica a esta institución la aplicación de una medida cautelar de aislamiento en el Centro San José, la cual fue prorrogada por una decisión del Departamento de Seguridad en el Centro Amparo de Zeledón. Esta situación se reitera nuevamente con el mismo privado de libertad el 9 de abril del presente año.

2.- Centro Juvenil Amparo de Zeledón. El Centro Amparo de Zeledón cuenta, para el momento de redacción del Informe, con 7 mujeres privadas de libertad menores de edad, todas ellas mayores de 15 años.

El Centro cuenta con un solo módulo de atención, que posee un Área de Convivencia, sala de TV, una amplia cocina y un solo ámbito que posee 3 cuartos grandes (para 5 personas cada uno) y 3 cuartos pequeños.

El espacio es bastante reducido como para atender situaciones como la ocurrida el 24 de marzo de 1999, cuando una adolescente se puso agresiva y se procedió a sacarla al espacio de contención y allí permaneció por tres días, entre otras razones, porque la planta física no reúne las condiciones que faciliten su abordaje de otra forma.

Se solicitó al Ministerio de Justicia información respecto del caso, y principalmente se le formuló una serie de preguntas, como dónde estarían ubicadas las mujeres privadas de libertad por la Ley de Justicia Penal Juvenil, que cumplieran la mayoría de edad y cómo se puede dar un abordaje terapéutico con la infraestructura con que se cuenta. El Ministerio informó que en el Proyecto del ‘Sistema de Atención integral a la Población penal Juvenil’ se observan estas situaciones y se pretenderá darles solución.

3.- Centro Adulto Joven. Ubicado en el mismo terreno que La Reforma, se encuentran allí recluidos los jóvenes varones que cumplieron la mayoría de edad estando sentenciados o siendo juzgados bajo la Ley de Justicia Penal Juvenil. Un centro que carece de talleres (en violación al artículo 42 de las Reglas antes mencionadas que establece: “Todo menor tendrá derecho a recibir formación para

ejercer una profesión que lo prepare para un futuro empleo”), carece de un espacio físico suficiente para que los adultos jóvenes puedan realizar actividades deportivas y de esparcimiento, no reciben diariamente clases de la enseñanza secundaria, no existe un lugar digno para recibir las visitas de familiares (en violación al punto 59 de las Reglas Mínimas de Protección de Menores Privados de Libertad) y las instalaciones se encuentran en mal estado (carecen de un alero o botaguas, por lo que el agua se mete a los ámbitos).

Al igual que ocurre en los demás centros, la comunicación que deben hacer los centros a la Defensoría conforme lo establece el artículo 138 inciso I de la Ley de Justicia Penal Juvenil, llega excesivamente tarde, tornando en absolutamente inútil el fin último que funda la norma, que es el control y fiscalización de la aplicación de medidas cautelares. Desde 1997 se viene presentando esta situación con el Centro Adulto Joven, siendo que notifican las actas del Consejo de Valoración aproximadamente uno o dos meses después, lo cual implica una obstaculización al derecho de fiscalización de las instituciones que por ley deben realizarla.

4.- Programa de Sanciones Alternativas. El programa de Sanciones Alternativas, a cargo del Ministerio de Justicia y Gracia, se divide en el Proyecto de atención para jóvenes con sentencia de libertad asistida, proyecto para la ejecución de la sanción prestación de servicios a la comunidad, proyecto de creación de centro especializado para adicciones en jóvenes, proyecto de creación de red comunitaria, seguimiento de sanciones alternativas en Guanacaste, Heredia y Cartago y Proyecto para la ejecución de las órdenes de orientación. En la actualidad se encuentran 184 jóvenes con sanciones alternativas (171 hombres y 13 mujeres).

Sin embargo, este programa no cuenta con una activa participación del Ministerio de Educación⁷⁰ ni con la participación y colaboración permanente de la sociedad costarricense. Costa Rica carece aún de una cultura de apoyo a las sanciones no privativas de libertad; debe de construirse una conciencia colectiva de apoyo a la persona menor de edad infractora, por que como diría Gaetano de Leo, “La desviación tampoco es un problema de la escuela ni de los llamados equipos psicopedagógicos, porque la primera es una institución normativa que rechaza al que se desvía, y los segundos se han demostrado del todo estériles o, peor aún, manipuladores. La solución del problema de la desviación no se puede delegar a nadie; sólo puede encontrar su puesto en el ‘interior de los servicios comunitarios de base, sin ambiguas exportaciones”.

viii. Situación Administrativa de los Centros

En las visitas realizadas a los centros de atención institucional, se ha observado deficiencias en el área administrativas. En la mayoría de estos se carece de recursos materiales y técnicos para un desempeño laboral acorde con las necesidades de los establecimientos. Se corroboró que en algunos centros solo cuentan con una computadora, por lo tanto muchos de los trabajos se realizan con

⁷⁰ Informe del Programa de Sanciones Alternativas (oficio N° PSAA-168-99), p. 7

máquinas de escribir manuales, dificultándose el manejo de registros de población y sus movimientos. En algunos sólo se cuenta con una línea telefónica la cual se utiliza también para el Facsímil. Oficinas que no reúnen las condiciones de infraestructura adecuadas, lo que torna más gravoso el cumplimiento de las obligaciones, es otro de los problemas que se presentan. Ejemplo de ello es el centro de atención institucional de Heredia, que requiere en forma urgente una renovación de sus instalaciones.

Esta Defensoría considera indispensable que las políticas y soluciones que se adopten desde el Ministerio de Justicia y Gracia tendientes a mejorar el sistema penitenciario del país, se realicen con un criterio integral, incluyendo a funcionarios y privados de libertad. Las medidas emergentes alivian problemas inmediatos pero no prevén ni solucionan los problemas a largo plazo.

5. Función policial

a. Estado de la situación

i. *Formación profesional*

La formación y capacitación profesional requeridas por los funcionarios policiales del Ministerio de Seguridad Pública, para el adecuado ejercicio de sus funciones, es responsabilidad de la Academia Nacional de Policía.

La Defensoría ha insistido en la necesidad de que dicho centro formativo emprenda una revisión de los contenidos de los programas de capacitación que imparte, con el fin de que sean adecuados a las necesidades del servicio y a los principios democráticos costarricenses. Como parte de esta labor la Academia ha rediseñado la llamada "Prueba de Vocación", de manera tal que no implique un entrenamiento en ejercicios militares -como ha sido denunciado ante esta Defensoría-, sino que consista en que el aspirante conozca, a través de diferentes escenarios, la vida real y cotidiana de un funcionario policial. A la vez se delinearón los contenidos del curso "Control de Muchedumbres", por medio del cual el aspirante a policía adquiere conocimientos teóricos acerca de las muchedumbres, las técnicas de control de disturbios, el uso de equipo y agentes químicos, y sobre el respeto de los derechos humanos en este tipo de control, ello en virtud de las denuncias que sobre abuso policial se ha conocido en esta clase de situaciones.

En lo que se refiere a la necesidad de ampliar el margen de cobertura de los funcionarios capacitados e incorporados al Estatuto Policial, conforme a lo establecido en la Ley General de policía, la actual administración del Ministerio de Seguridad Pública ha capacitado a 126 funcionarios; sin embargo, el Ministerio espera haber capacitado -al final de la presente administración- a 2850 funcionarios, es decir, al 34% de los 8343 funcionarios que conforman la Fuerza Pública. Para facilitar el proceso de capacitación de la Fuerza Pública, recientemente el Ministerio trasladó la Academia Nacional de policía a un lugar más

céntrico, accesible y dotado de mejores condiciones para impartir la capacitación civilista que requieren los servidores policiales.

Aún cuando el Ministerio de Seguridad Pública ha velado porque en el proceso de reclutamiento de los aspirantes a policías, se cumpla con los requisitos mínimos de ingreso a la Fuerza Pública, para que puedan tener acceso a recibir el Curso Básico Profesional y con ello poder ser cubiertos por el Estatuto Policial, el proceso de profesionalización está limitado por la capacidad de la Academia. Esta situación continúa afectando negativamente la eficacia policial y deteriorando su imagen pública, pues el producto de las actuaciones improvisadas es la lesión a los derechos de las personas.

ii. Situación laboral

La formación y capacitación impartida a los funcionarios policiales y la política laboral del Ministerio de Seguridad Pública deben estar basadas en el respeto de los derechos humanos de los funcionarios policiales y, por supuesto, de los habitantes, a cuyo servicio deben estar.

- **Jornadas laborales:** La Defensoría de los Habitantes ha insistido en que aún cuando el régimen laboral al que están sujetos los funcionarios policiales tiene carácter excepcional esto no puede implicar un régimen excepcional de derechos humanos, por ende, la prestación del servicio de seguridad no debe llevarse a extremos deshumanizantes. En consonancia con esta posición el Ministerio de Seguridad Pública ha implementado el Proyecto "Policía de Proximidad" mediante el cual pretende que los policías no permanezcan acuartelados en las comisarías, sino que se garantice su presencia en las calles y comunidades; el establecimiento de la jornada laboral de ocho horas diarias para los funcionarios policiales, con la excepcionalidad de doce horas en situaciones realmente urgentes; y el traslado de funcionarios a las unidades policiales más cercanas a sus domicilios. La Defensoría ha instado al Ministerio de Seguridad Pública para que continúe impulsando estas medidas, pues su concretización devendría en favor del bienestar de los funcionarios policiales y de los habitantes en general.

Pero el tipo de jornada y de rol de trabajo, así como el trámite de permisos y vacaciones, continúan siendo establecidos y otorgados por los jefes de las Unidades Policiales; algunos de los cuales, por capricho o ignorancia, utilizan criterios personales arbitrarios en contradicción con las políticas laborales dictadas por el jerarca de ese Ministerio. Sin embargo, es importante mencionar que, por lo general, cuando se ha recomendado la apertura de los procedimientos administrativos correspondientes y la investigación ha demostrado que efectivamente se han dado actuaciones irresponsables, los jefes de las unidades policiales han sido sujetos de sanciones disciplinarias, incluyendo el despido.

Ante tales irregularidades los funcionarios policiales se encuentran desamparados, no porque no existan las instancias necesarias en el Ministerio de

Seguridad Pública (Departamento de Inspección Policial, Departamento de Recursos Humanos, Contraloría de Servicios), sino porque la mayoría de los funcionarios policiales desconocen su existencia. Se ven obligados, en consecuencia, a recurrir directamente a la Defensoría de los Habitantes para reclamar sus derechos. Además, debido al mecanismo conocido como "cadena de mando", es a su superior inmediato a quien primero deben expresar sus disconformidades, pero su superior inmediato es precisamente el que, en muchas ocasiones, incurre en la restricción de los derechos de sus subalternos. (□ Por medio de la Resolución del Expediente N° 4973-22-98 la Defensoría de los Habitantes se manifestó respecto a las condiciones laborales de los funcionarios policiales, específicamente, sobre las jornadas laborales)

La situación descrita amerita que el Ministro de Seguridad Pública implemente mecanismos internos de control, información y divulgación que garanticen el respeto de los derechos laborales de los funcionarios policiales.

En lo que respecta a las condiciones laborales de la Policía Penitenciaria, sujeta a las directrices del Ministerio de Justicia y Gracia, la situación es bastante crítica. Desde 1996 la Defensoría ha recibido quejas de los policías penitenciarios del Centro de Atención Institucional de San José y del de La Reforma, debido a las condiciones ambientales en las que deben desempeñar su labor y por algunas directrices laborales violatorias de sus derechos laborales. Específicamente han denunciado irregularidades en el pago de la disponibilidad y las horas extras, en la tramitación de sus vacaciones y en el establecimiento de la jornada laboral; a la vez, se han referido al paupérrimo estado en que se encuentran los lugares en los que deben trabajar y a la falta de capacitación en general.

La Defensoría ha determinado que la situación obedece al hecho de que las condiciones laborales de los funcionarios policiales están directamente ligadas con las condiciones generales que imperan en esos centros penales, particularmente, con la sobrepoblación de personas privadas de libertad. Por tanto, ha recomendado al Ministerio de Justicia y Gracia que tome las medidas preventivas necesarias para que a dichos funcionarios no se les afecte su derecho al contacto familiar, el descanso y su vida social en general (Los Informes Finales en los que la Defensoría de los Habitantes se ha pronunciado sobre este punto son los siguientes: 0981-22-96, 5491-22-98 y 5495-22-98).

En respuesta, en marzo del presente año, la Dirección de la Policía Penitenciaria emprendió un estudio de los puestos y condiciones personales de cada funcionario para determinar cuales se hallan protegidos por el Régimen del Estatuto Policial y, consecuentemente, brindarles la posibilidad de firmar un nuevo contrato laboral. A la vez, la Escuela Nacional de Capacitación Penitenciaria ha incentivado a los funcionarios que no cuentan con el tercer año de secundaria, a matricularse en el programa de Tercer Ciclo, reuniendo así el requisito de ingreso al Régimen del Estatuto Policial. Y en relación con los excesos en la jornada laboral, se conformó una comisión encargada de trasladar toda la población sentenciada del Centro de Atención de San José, de manera que la situación de sobrepoblación no repercuta en los horarios habituales de los policías penitenciarios.

- Acuartelamiento: El acuartelamiento es una forma de concentración que el Ministerio de Seguridad Pública denomina "disponibilidad". Aún cuando los proyectos laborales del Ministerio tienden a que paulatinamente se adopte en la Fuerza Pública el horario de 8 horas, existen cuerpos policiales en los cuales esta propuesta es tan solo un sueño lejano. Esta situación es, por ejemplo, la del Grupo de Operaciones Especiales, en donde los funcionarios policiales se ven obligados a laborar durante varios días seguidos, teniendo que estar disponibles las veinticuatro horas del día, no se les permite salir de las unidades policiales después de cumplir la jornada diaria de trabajo, y no se les paga el tiempo disponible. El Ministerio de Seguridad aduce que no les paga la disponibilidad porque no están cubiertos por los beneficios que otorga el Estatuto Policial; sin embargo, dichos funcionarios realizaron un curso "especial" en la Academia Nacional de Policía, para atender situaciones nacionales de emergencia, razón por la cual fueron separados de sus unidades policiales de origen, sin tomar en cuenta su parecer, ni darles una retribución salarial especial. Por si fuera poco, se les utiliza en labores policiales cotidianas, como recorridos a pie por la Avenida Central de San José y vigilancia de fiestas patronales.

Esta situación se da también en muchas delegaciones y subdelegaciones en las que los funcionarios policiales son privados de su derecho a pernoctar con su familia, aún cuando residan cerca de su lugar de trabajo, simplemente porque se aduce que su presencia es necesaria por si se presenta una emergencia.

- Mecanismos militares: Las quejas recibidas de parte de los funcionarios policiales evidencian que a pesar de los esfuerzos realizados para modernizar la estructura laboral del Ministerio de Seguridad Pública mientras persistan mecanismos como la "cadena de mando", el "charlie-charlie", el acuartelamiento y los rangos militares, basados en la obsoleta y antidemocrática ideología militarista, las arbitrariedades laborales cometidas por los comandantes y jefes de unidades policiales persistirán. Pero, además, la nocividad de este tipo de mecanismos no solo repercute en los funcionarios policiales, sino también sobre los derechos de los habitantes, cuando son víctimas de actuaciones arbitrarias sustentadas en un principio de autoridad del que se invisten los que se sienten superiores por portar distintivos de un tipo de régimen ajeno al sentir civilista y democrático de la sociedad costarricense. Por lo tanto, se insta vehementemente al Ministro de Seguridad Pública a erradicar los mecanismos de índole militar que persisten en ese Ministerio.
- Despidos laborales: Amparada en el artículo 140 de la Constitución Política, la presente Administración Gubernamental incurrió en el despido de un número considerable de funcionarios policiales. Dado que algunos de ellos recurrieron a la Defensoría en procura de que se les restituyera en sus puestos de trabajo, se procedió a analizar la situación pero no fue posible determinar elementos -en el marco de la legalidad vigente- que indicaran actuaciones materiales, actos y omisiones de la actividad administrativa del Ministerio de Seguridad Pública que atentaran o amenazaran los derechos de los funcionarios policiales cesados.

Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes reiteró al Ministerio de Seguridad Pública lo preocupante que resulta el hecho de que funcionarios policiales que posean algún grado de capacitación o que se encuentren emprendiendo acciones educativas para poder adscribirse al Estatuto Policial sean despedidos, pues ello lesiona las aspiraciones personales de quienes buscan en el servicio policial una alternativa laboral y profesional; además de que implica un alto costo económico para el Estado, en detrimento de los limitados recursos con que cuenta para financiar la labor de seguridad pública.

- Condiciones de infraestructura de las Unidades Policiales: El Ministerio de Seguridad Pública ha realizado esfuerzos significativos por acondicionar la infraestructura de las Unidades Policiales, de manera que esta no atente contra la dignidad y la salud de los servidores policiales, ni la de las personas que son detenidas en forma temporal.

La Defensoría de los Habitantes se ha mantenido vigilante de este proceso realizando inspecciones a diferentes Unidades Policiales. Pero las visitas realizadas también han permitido verificar un hecho sumamente preocupante: la infraestructura policial es de tipo cuartelaria. Las Unidades Policiales se caracterizan, en general, por ser recintos cerrados. El habitante que necesita realizar algún trámite en una Unidad Policial debe enfrentarse primero a una gruesa puerta de hierro cerrada, vigilada por un funcionario policial fuertemente armado, a quien el habitante debe explicarle su solicitud; seguidamente el funcionario por una pequeña ventanilla enrejada solicita que abran la puerta; el habitante ingresa y la puerta se cierra a sus espaldas, una vez adentro, es atendido seriamente por otros funcionarios.

Debe recordarse que el servicio policial es un servicio público, por lo tanto el ambiente cuartelario que impera en las Unidades Policiales y la disciplina militar que media en las relaciones policiales deshumanizan el servicio policial. En este sentido, el Ministerio de Seguridad Pública debería emprender un plan de remodelación de las Unidades Policiales de manera que la infraestructura cerrada e intimidante que las caracteriza actualmente sea sustituida por un ambiente de servicio abierto y receptivo, sin perder de vista los aspectos de seguridad que la función demanda.

iii. Actuaciones Policiales

La Defensoría de los Habitantes es del criterio que la modernización de las diferentes instancias policiales debe realizarse con base en varios criterios interrelacionados: formación y capacitación de carácter civilista accesible para todos los funcionarios; constitución y promoción de un ambiente de trabajo basado en el respeto, la confianza y la responsabilidad; humanización de la infraestructura policial para funcionarios y usuarios; constitución de un régimen laboral basado en el respeto de los derechos humanos, que garantice la estabilidad y provea incentivos laborales; y dotación del equipo laboral requerible para desempeñar eficientemente el servicio policial.

- Abusos de autoridad: Los abusos de autoridad que han implicado lesiones a la integridad física de las personas constituyen un tema que los jefes del Ministerio de Seguridad Pública disculpan por las agresiones que reciben los funcionarios policiales mientras desarrollan la labor policial. Sin embargo, los funcionarios policiales, como los del Grupo de Operaciones Especiales, han manifestado ante esta Defensoría que ellos cometen agresiones contra los habitantes no precisamente para proteger su integridad física, sino como forma de canalizar la agresividad que les causan condiciones laborales como el acuartelamiento.

Actualmente la Defensoría investiga dos casos graves, el más lamentable es el de un joven estudiante que fue agredido brutalmente por miembros de la Reserva de la Fuerza Pública, mientras disfrutaba sanamente de los Festejos Populares en Zapote. Por lo visto algunos funcionarios policiales tienen internalizado el estereotipo de que todo joven es problemático y, por lo tanto, debe ser reprendido. Por si fuera poco, el Ministerio no ha podido identificar al agresor; y, sorprendentemente, ha señalado que en todo caso no es un funcionario de ese Ministerio pues al pertenecer a la Reserva de la Fuerza Pública no tiene relación laboral con el Ministerio. Obviamente la Defensoría no comparte este criterio, pues aunque el agresor no mantenga una relación laboral es un funcionario con las mismas responsabilidades y deberes de los demás funcionarios policiales, en tanto desempeña en forma autorizada funciones de índole policial. Y, en este sentido, el Ministerio de Seguridad Pública debe responder por las actuaciones de sus funcionarios.

- Detenciones arbitrarias: Si bien es cierto las redadas han dejado de ser una práctica cotidiana, las detenciones arbitrarias individuales no han dejado de serlo. Toda persona cuya actitud o apariencia le resulte sospechosa a algunos funcionarios policiales se convierte en víctima de una detención arbitraria. Por lo general, se obliga al habitante a identificarse, si no puede hacerlo, si se niega o si continúa calificando como sospechoso, es detenido y llevado a la oficina conocida como "Reseña" en las oficinas centrales del Ministerio de Seguridad Pública, en donde debe esperar hasta que sean investigados sus antecedentes. Con esta excusa la policía administrativa continuó durante este período efectuando operativos de detención y redadas de personas inocentes, mediante procedimientos que pretenden "limpiar la ciudad" y las barriadas marginales, pero que en realidad resultan ineficaces para combatir la verdadera delincuencia y sus causas.
- Desalojos ilegales: En materia de desalojos la Defensoría ha señalado al Ministerio de Seguridad Pública que dado que en este tipo de casos existen de fondo problemas de tenencia de la tierra, de vivienda, de trabajo y otros, es decir, de exclusión social, se deben emprender gestiones interinstitucionales para procurar dar respuestas integrales a los conflictos. El Ministerio ha acatado las recomendaciones emitidas procediendo a actuar de acuerdo con el principio de cooperación y auxilio recíproco, esto implica que ha procurado coordinar con

las instituciones públicas cuya competencia las obliga a atender las diferentes necesidades sociales y económicas de los habitantes.

- Inacción policial: Las quejas recibidas por la poca o ninguna acción de parte de las autoridades policiales en respuesta a las demandas de seguridad de los habitantes y comunidades del país, son numerosas. Se han recibido quejas de parte de las comunidades de Tejarillos, La Carpio I, Los Cuadros, El Repasto de Turrialba y de la Urbanización Las Lomas de Moravia. A la vez, grupos de habitantes organizados han demandado mayor seguridad, como es el caso de los Comerciantes Asociados de la Zona Noroeste del Casco Metropolitano (CAZNOCAM), el de la Cooperativa de Ciegos Vendedores de Lotería (COOPECIVEL), y el de la Asociación de Vecinos de La Sabana (ASVESA). Individualmente, se han recibido quejas por inacción policial de parte de un joven menor de edad quien, luego de ser asaltado entre Hatillo y Barrio Cuba, recurrió a la Séptima Comisaría a solicitar ayuda y le fue negada; en este mismo sentido se recibió la queja de los familiares de unos marineros que quedaron a la deriva en el Océano Pacífico, situación ante la cual la Base Naval de Puntarenas se cruzó de brazos aduciendo no tener recursos para rescatar a los marineros.

En los casos de inacción policial ante solicitudes individuales de los habitantes las recomendaciones han sido puntuales y específicas. Sin embargo, en los casos en los que las quejas son presentadas por comunidades o grupos organizados de habitantes, inicialmente la Defensoría procedía a recomendar al Ministerio de Seguridad Pública que destinara los recursos humanos y materiales en respuesta a las demandas de seguridad, ante lo cual el Ministerio desarrollaba algunas medidas que luego de un tiempo suspendía aduciendo escasez de recursos. Posteriormente el Ministerio fortaleció el Programa de Seguridad Comunitaria y empezó a formar comités de seguridad en las comunidades que estuviesen dispuestas a recibir la capacitación requerida para formar el comité. Indiscutiblemente el Programa ha resultado una iniciativa oportuna y necesaria, pero el Ministerio debe supervisarla y vigilarla muy de cerca, para evitar que los habitantes se atribuyan funciones policiales que no les corresponden, y cuya consecuencia inmediata sería la lesión física y moral de habitantes inocentes al ser vapuleados por barras de vecinos enardecidos de odio e investidos de una supuesta autoridad derivada de la organizada contra la delincuencia.

Sin embargo, no todas las situaciones denunciadas han podido ser cubiertas por el Programa de Seguridad Comunitaria, pues existen regiones cuyas características sociales y económicas, aunadas a un alto grado de violencia, impide que los habitantes se organicen en comités de seguridad. En este tipo de situaciones, como es el caso de la zona noroeste metropolitana -comúnmente conocida como la Zona Roja- y la comunidad de Los Cuadros de Guadalupe, la Defensoría ha promovido la formación de instancias interinstitucionales con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Este tipo de instancias ha demostrado ser un mecanismo adecuado para atender situaciones que requieren de respuestas integrales, dado que la problemática de seguridad que se presenta obedece a causas sociales y económicas que no pueden ser resueltas únicamente

mediante acciones policiales. Además, han propiciado el desarrollo de mecanismos de coordinación y comunicación interinstitucionales, intersectoriales e interdisciplinarios que devienen en el aunamiento de esfuerzos hacia metas concretas, y que devienen en una mejor utilización de los recursos institucionales con los que se cuenta para dar respuesta a las distintas necesidades de los habitantes.

- **Corrupción:** Por medio de las quejas recibidas de parte de grupos organizados de habitantes, sobre todo las que corresponden a localidades en las que el tráfico y el consumo de drogas figuran como el principal generador de problemas, los habitantes han denunciado la corrupción de funcionarios policiales al prestarse a encubrir a vendedores de drogas ilícitas. La denuncia de este tipo de hechos es sumamente riesgosa para los habitantes, pues temen por las represalias que tomen los narcotraficantes y los policías, de ahí que los habitantes soliciten la estricta confidencialidad de sus nombres. Debido a que el Departamento de Inspección Policial del Ministerio de Seguridad Pública no cuenta con los recursos logísticos para realizar este tipo de investigaciones, la Defensoría de los Habitantes ha solicitado la intervención del Ministerio Público en la investigación de presuntos actos de corrupción policial por parte de narcotraficantes en Barrio Cristo Rey.
- **Procedimientos Administrativos:** En todos los casos en los que la Defensoría de los Habitantes encontró suficientes elementos para presumir actuaciones arbitrarias por parte de funcionarios policiales recomendó al Ministro de Seguridad Pública la apertura de los procedimientos administrativos disciplinarios correspondientes.

Como producto de la investigación de una queja presentada por un habitante en relación con la dilación con que fue investigada una denuncia que interpuso ante el Departamento de Investigación Policial, la Defensoría recomendó al Ministerio de Seguridad Pública que revisara el tiempo de resolución de los expedientes administrativos en dicho Departamento y que gestionara los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para que ese Departamento pudiese realizar una labor eficiente. En atención a lo anterior, la Auditoría General del Ministerio analizó los factores que estaban provocando la situación y presentó una serie de recomendaciones al Viceministro de Seguridad, a la Dirección de Recursos Humanos, al Departamento de Inspección Policial y a la Dirección General de Informática.

En consecuencia el Ministerio de Seguridad Pública trabaja actualmente en la promulgación de un Reglamento Interno y emprendió gestiones ante la Procuraduría General de la República para solventar las necesidades de capacitación en materia de Derecho Administrativo y Constitucional que tienen los funcionarios involucrados en la determinación de sanciones. Para agilizar el procedimiento, el Despacho del Viceministro de Seguridad Pública eliminó la práctica de revisar las resoluciones que emite la Inspección Policial. A la vez, dado que determinaron que la falta de equipo de cómputo es uno de los factores que más retrasan la labor, se cambiara la red de cómputo y se dotará al Departamento

con nuevos microcomputadores. El Departamento de Inspección Policial, por su parte, se ha abocado a revisar y resolver los 4013 casos existentes al inicio de la presente administración. En relación con los años 94, 95, 96 y 97, ha resuelto 1850 casos, 2300 de 1998 y 1500 de 1999. A la vez, ha procurado la resolución de los expedientes atrasados y de los nuevos en el menor tiempo posible. Dada la importante y necesaria labor que realiza este Departamento el Ministerio de Seguridad Pública debe continuar con las gestiones recomendadas, para que sea dotado de los recursos humanos y materiales necesarios para su efectivo funcionamiento.

- Control de drogas ilícitas: La intervención interinstitucional en localidades como la Zona Noroeste Metropolitana o la comunidad de Los Cuadros de Guadalupe, en donde la Defensoría de los Habitantes actúa como instancia coordinadora, ha permitido constatar que en esas localidades el tráfico y el consumo de drogas ilícitas es un factor que incide negativamente en los niveles de violencia. Esta circunstancia ha demandado la necesidad de que la policía de Control de Drogas participe activamente en los operativos interinstitucionales que se han realizado para controlar el flagelo de la drogadicción, particularmente en lo que se refiere al tráfico de drogas. Sin embargo, la participación de este cuerpo policial continúa condicionado por los limitados recursos humanos y técnicos que posee, aproximadamente 80 funcionarios para atender el control de drogas en todo el país.
- El servicio privado de seguridad: La proliferación de empresas privadas de seguridad ha crecido a un ritmo desmesurado. Este tipo de negocio es alimentado por el aumento provocado en la sensación de inseguridad en la población y por la falta de presencia policial en las comunidades.

Las empresas de seguridad privada venden servicios de seguridad en residenciales y a empresas privadas para la vigilancia de propiedades y el transporte de valores. Particularmente este último servicio lo realizan con personal fuertemente armado, en horarios que no siempre son los más adecuados para tan peligrosa labor, poniendo en peligro la integridad física de los habitantes que transitan por el lugar, en caso de que se diera un incidente o inclusive una falsa alarma, y ante la cual los policías privados podrían reaccionar de modo equívoco, pues de hecho la única formación policial que reciben es el Curso Básico Policial.

Otro aspecto preocupante es el de las condiciones laborales a que someten las empresas de seguridad privada al personal que contratan. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes se encuentra investigando una queja presentada por un policía privado en la que denuncia que en la empresa para la cual trabaja no les pagan el seguro social, ni los tienen cubiertos por una póliza de riesgos laborales, los dotan con armas en mal estado, no les dan equipo de radio o teléfono para atender emergencias, no tienen servicios sanitarios ni un lugar para descansar, y que los horarios de trabajo ascienden a más de doce horas diarias. Estas condiciones laborales han sido observadas por la Defensoría en diferentes lugares, sin embargo, dado que se trata de empresas del sector privado, es el Ministerio de Seguridad Pública el que está facultado y obligado, por la Ley General de policía, a

supervisar mediante mecanismos efectivos de control el funcionamiento que brindan las empresas privadas de seguridad. Sin embargo, cuando la Defensoría le ha solicitado a la Dirección del Servicio de Vigilancia Privada su intervención en situaciones como la antes señalada, ha aducido la carencia de recursos humanos y materiales suficientes para desempeñar eficientemente la labor que le compete.

En este sentido, y ante la problemática que eventualmente pueda llegar a constituir la proliferación de empresas de seguridad fuertemente armadas, el Ministerio de Seguridad Pública debe actuar de inmediato a efecto de que este tipo de servicio este estrictamente regulado y controlado por parte del Estado.

6. Población bisexual, gay, lésbica y transgénerica

a. Estado de la situación

En lo que se refiere a denuncias por discriminación por opción sexual, a principios del presente año, la Asociación Triángulo Rosa presentó una queja⁷¹ por el despido de que fue sujeto un profesor de secundaria, presuntamente por el hecho de ser homosexual. La investigación del asunto tuvo que ser suspendida debido a que la Asociación presentó, a la vez, un recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Pero lo preocupante del caso es que, aún cuando esa instancia judicial determinó que el despido obedeció a causas ajenas a la condición homosexual del profesor despedido, señaló sobre la discriminación que "...si bien nuestra Constitución Política en su artículo 33 establece el derecho a la igualdad entre las personas impidiendo la discriminación contra la dignidad humana, las denuncias presentadas aduciendo el mencionado artículo, en su mayoría carecen de pruebas que los sustenten y ello da como resultado el rechazo de este tipo de gestiones, tal y como sucede en el caso bajo examen." (Resolución N° 14016-98, del 12 de junio de 1998). Se destaca así la dificultad para el operador de Derecho y para quien se siente víctima de este tipo de actos de distinguir si se trata de una interpretación equívoca del principio de igualdad y de no-discriminación, por ende de una errónea percepción del denunciante, o de falta real de pruebas que sustenten la denuncia.

Específicamente sobre la restricción al derecho de reunión, al principio de igualdad y de no-discriminación, a mediados del presente año se conoció la queja⁷² del propietario de un hotel situado en la comunidad de Quepos, quien formaba parte de los organizadores de un festival turístico de carácter internacional para personas gays y lesbianas, quien denunció la actitud discriminatoria por parte de las autoridades del gobierno local, al cuestionar la posibilidad de realizar tal actividad en dicha comunidad.

La investigación de los hechos permitió constatar que algunos funcionarios de la municipalidad habían expresado, pública y anticipadamente a cualquier

⁷¹ Exp. 221-22-98

⁷² Exp. 5056-22-98

gestión presentada por el grupo organizador-, que en caso de conocer una solicitud denegarían el permiso, porque consideraban que la actividad atentaba contra sus principios, su idiosincrasia y sus creencias religiosas. En la constatación de estos hechos se basó la Defensoría para recomendar al Alcalde y al Concejo Municipal del cantón su deber de velar porque los pronunciamientos municipales correspondan a las resoluciones adoptadas por la corporación municipal en conocimiento de solicitudes concretas de los habitantes, para que se garantice el principio de igualdad. Además, se les instó para que coadyuvaran en la conciliación de los distintos intereses comunales, organizando actividades por medio de las cuales se garantice la tolerancia y el respeto de los derechos fundamentales, el bienestar general y el orden público para todos los habitantes.

Se consideró oportuno recordarle a los diferentes sectores involucrados que el ejercicio de los derechos fundamentales de los habitantes debe darse dentro de los límites del ordenamiento jurídico. A las autoridades públicas, en particular, se les señaló que innegablemente la organización de actividades de carácter conciliador y concertador requiere de una amplia convocatoria, para que se garantice una participación justa y democrática, y que por ello es necesario el compromiso participativo, tolerante y respetuoso de los diferentes actores sociales convocados, de modo que puedan abocarse a encontrar y emprender soluciones en pro del bienestar general y el mantenimiento del orden público comunal y nacional.

Posteriormente, en el mes de agosto, la Defensoría recibió una queja⁷³ de parte del Movimiento Gay y Lésbico 5 de Abril, en la que expresaba su malestar y disconformidad porque el Presidente de la República, a través de los medios de comunicación colectiva, había instado a las autoridades públicas a no conceder permisos para que las personas homosexuales pudieran realizar actividades públicas. Sobre esta queja, la Defensoría emitió un informe, en el cual se da la razón a los quejosos y a la fecha se conoce de un recurso de reconsideración presentado.

La Defensoría de los Habitantes de la República reconoce la necesidad de trabajar la especificidad de los derechos fundamentales de las personas a partir de sus condiciones particulares, en este caso de la población gay-lésbica, bisexual y transgénerica. A la vez, comparte el compromiso transformador de los derechos humanos -tal y como fue declarado en la I Conferencia de Derechos Humanos de la Población Bisexual, Gay, Lesbiana y Transgénerica (BGLT) y Personas Viviendo con VIH/SIDA (PVS), en San José de Costa Rica, el 28 de noviembre de 1998- que conlleva no solamente la lucha efectiva que permite la denuncia y defensa de estos derechos, sino también la incorporación de procesos educativos, de capacitación y de promoción, en todos los frentes, de manera tal que conjuntamente se consolide una sociedad más tolerante y respetuosa de todas las personas.

7. Comerciantes autónomos

⁷³ Exp. 5387-22-98.

a. Estado de la situación

La investigación de las causas a las que obedece el hecho de que cientos de habitantes tengan que buscar su sustento diario y el de sus hijos, vendiendo diferentes productos a lo largo y ancho de nuestro país, ha permitido a la Defensoría sostener el criterio de que las quejas expresadas por los comerciantes autónomos obedecen a un contexto de la realidad nacional caracterizado por la ampliación de la economía informal, por la contracción del mercado de trabajo y, en general, por los procesos de exclusión social y criminalización de la pobreza.

Ante esto, se ha sostenido que resulta difícil e inoportuno pretender encontrar soluciones individuales ante una problemática que excede lo particular y que específicamente redundaría en la inoperancia de una ley de patentes de ventas ambulantes que otorga potestades discrecionales a las municipalidades del país, pero que no se refiere a las necesidades de las personas.

Aún cuando se han dado importantes procesos de regulación y concesión de permisos para ventas, y de que se han implementado alternativas como el Mercado del Paso de La Vaca en procura de solucionar los conflictos surgidos entre vendedores, policía y otros sectores de la población, la Defensoría de los Habitantes ha continuado recibiendo quejas individuales de comerciantes autónomos por problemas relacionados con la concesión de patentes o decomisos arbitrarios, en el primero de los casos ha reconocido las potestades discrecionales que la ley otorga a las municipalidades, en los segundos ha recomendado la apertura de los procedimientos disciplinarios contra los funcionarios que presuntamente incurrieron en una actuación arbitraria.

Con base en la experiencia adquirida en la resolución de los conflictos surgidos en el pasado entre comerciantes autónomos y autoridades municipales, la Defensoría insta a las corporaciones municipales para que se mantengan vigilantes de las necesidades y problemas de este sector de la población, de manera que puedan ser previstos con anticipación los posibles conflictos que se susciten y se planteen respuestas alternativas. Para tal efecto, resulta oportuna la convocatoria formal de las partes interesadas, tendiente a conformar instancias interinstitucionales, por medio de las cuales se emprendan acciones de negociación en forma coordinada y respetuosa.

8. Los desaparecidos del Barco Diana D: 15 años de incertidumbre

a. La solicitud de los familiares

En el mes de noviembre de 1993, la señora Gloria Morales Quesada presentó a la Defensoría de los Habitantes una solicitud para que se realizara una investigación tendiente a dilucidar el paradero de los tripulantes desaparecidos del barco Diana D, ocurrido en enero de 1984.

Señala la señora Morales que dos de los pasajeros desaparecidos son parientes suyos. Aporta además algunos documentos, entre ellos, una carta dirigida al entonces Presidente de la República y a la Ministra de Justicia en la cual señala ocultamiento de información por parte de la sede diplomática costarricense en Nicaragua y solicita se le proporcione copia de los informes elaborados en su oportunidad por funcionarios de la Administración anterior. Agrega que durante nueve años ha realizado gestiones ante las entidades gubernamentales de ayuda sin resultado alguno.

b. Gestiones realizadas por la Defensoría de los Habitantes

i. En atención a la solicitud de la Sra. Morales, el 19 de noviembre de 1993, la Defensoría solicitó información a los entonces titulares de Gobernación y Relaciones Exteriores. Pese a los requerimientos de la Defensoría y de los familiares de los desaparecidos, no se obtuvo respuesta de parte de las autoridades gubernamentales.

Valga señalar que en el mes de febrero de 1992, la Asamblea Legislativa conoce y rechaza una moción de orden para el nombramiento de una comisión especial que investigue la desaparición del barco Diana D.

El 30 de mayo de 1997, la Defensoría emitió un informe en el cual se consignan las gestiones hechas por la señora Morales, entre ellas ante la Procuraduría de los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República (enero de 1989), ante el Presidente de la República (junio de 1993), y ante la Comisión Costarricense de Derechos Humanos (marzo de 1994), para concluir en que el silencio ha sido la respuesta predominante en las autoridades públicas costarricenses. Ante esa situación se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores "Integrar una comisión investigadora del caso de la embarcación Diana D para que en el término de seis meses emita un informe al respecto" (Oficio N° PE-211-97).

ii. El 19 de noviembre de 1997, la Comisión Investigadora del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto presentó el informe solicitado en el cual se hace una relación de hechos que señala que del expediente administrativo que consta en ese Ministerio tanto la Defensoría como la Sala Constitucional tienen conocimiento. En dicho documento se describen las acciones realizadas a ese momento para concluir que: "Del estudio realizado se desprende que este Ministerio siempre ha intervenido atendiendo las solicitudes y en favor de estos, solicitando por medio de sus representantes como corresponde, ante las autoridades nicaragüenses, la información pertinente sobre el paradero de la embarcación y sus tripulantes. Ante las diversas gestiones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Gobierno de Nicaragua, siempre ha negado la detención del barco Diana D y sus tripulantes".

No obstante lo anterior, la Defensoría consideró que dicho informe no aclaraba en su totalidad las circunstancias que mediaron en la desaparición de los pasajeros del Diana D, y dado que en los medios de comunicación colectiva se

continuaba divulgando la versión que aseguraba que los desaparecidos se encontraban presos en las cárceles nicaragüenses, la Defensoría continuó con la investigación de esta última versión.

En este sentido, el 6 de enero de 1998, la Defensoría de los Habitantes entrevistó al señor Mario Mazariegos Palacino, quien en 1984 era miembro de la Base Naval de Puntarenas, y, el 21 de marzo de 1998, a José Alberto Pérez Lora, quien presuntamente mientras estuvo detenido en una cárcel nicaragüense tuvo contacto con unos costarricenses que aseguraba eran los desaparecidos del Diana D.

En resumen el señor Mazariegos informó que, en los días anteriores a la desaparición del barco, el Puerto Corinto en Nicaragua había sido atacado por pequeñas lanchas llamadas "pirañas", por lo que el Diana D pudo haber sido confundido con el barco madrina que abastece a esas lanchas, siendo atacado y hundido. Aseguró, además, que de acuerdo con el resultado de la búsqueda por mar y aire que se realizó, y en el cual él participó, el barco Diana D nunca ingresó a aguas nacionales, y que así fue comunicado al Ministerio de Seguridad Pública y a la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS) en ese entonces mediante un informe escrito.

Por su parte, el señor Pérez Lora declaró que mientras estaba en la cárcel modelo de Tipitapa, a mediados de 1984, una noche ingresaron detenidas dos personas, quienes estuvieron ahí durante 24 horas. Los detenidos dijeron que eran costarricenses y que habían venido en un barco. Ocho años después, estando en Costa Rica, estableció contacto con una joven, ella le mostró una foto de uno de los desaparecidos y él asegura que es uno de los que vio en la cárcel de Tipitapa.

Con fecha 10 de julio de 1998 se realizó una "Adición al Informe Final" de la investigación, por medio de la cual -en síntesis- recomendaba al Ministerio de Relaciones Exteriores la activación de mecanismos internacionales para lograr el esclarecimiento de la desaparición de los pasajeros del barco Diana D y concretamente hacía una petición a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el siguiente sentido:

- "Que esa Asamblea valore la conveniencia de remitir el caso al Consejo de Seguridad, para que realice una investigación de los hechos acaecidos con la desaparición de los costarricenses a bordo del Diana D.
- En caso de denegarse dicha petición se determinen las acciones a seguir para la resolución del presente asunto en defensa de los derechos humanos establecidos en los diferentes instrumentos de derecho internacional y se restaure el orden y la seguridad internacionales"

Además, se informó a los familiares que les asistía el derecho de acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Oficio N° DH-548-98).

iii. El 3 de agosto de 1998, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto interpuso recurso de reconsideración contra las recomendaciones de la Defensoría fundamentándose, entre otros, en los siguientes aspectos:

- Considera la Cancillería que del mismo informe de la Defensoría se desprende que "Costa Rica realizó oportunamente la búsqueda e investigaciones pertinentes para la localización del Barco Diana D..."
- Que: "Analizado el expediente nos encontramos con una serie de especulaciones que no tienen un sustento probatorio que le permita al Estado costarricense acudir ante las instancias internacionales a presentar una queja o solicitar simplemente la investigación a efectos de determinar la responsabilidad de otro Estado."
- Que: "Para presentarse ante las instancias creadas para resolver los conflictos entre Estados o bien los incumplimientos, deben existir hechos probatorios que establezcan la responsabilidad directa de ese Estado"
- Que: "Considerando lo anterior es imposible que el presente caso pueda ser de conocimiento de instancias como la Asamblea de las Naciones Unidas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por instancia de Costa Rica"

El 15 de octubre la Defensoría rechaza los argumentos esgrimidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Oficio N° DH-0793-98).

Sin embargo, dadas las dudas en cuanto a la instancia internacional competente para conocer este tipo de casos, y ante una nueva solicitud del Ministerio reiterando sus argumentos, la Defensoría de los Habitantes consulta al Instituto Interamericano de Derechos Humanos sobre los mecanismos de protección en Derecho Internacional en casos de desapariciones forzosas o involuntaria de personas (oficio de 29 de octubre de 1998).

iv. El 24 de noviembre de 1998 y tomando en consideración los elementos técnicos de un organismo internacional especializado en la materia, la Defensoría resuelve revocar los informes anteriores y recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores colaborar con la señora Morales, vía Consulado de Costa Rica en Nicaragua, en aquellas acciones administrativas o judiciales que ante los organismos internos de ese país decida interponer la señora Morales. Además de lo anterior, se le sugiere a la señora Morales presentar una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, previo agotamiento de los recursos internos, y poner el caso en conocimiento del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzosas o involuntarias de las Naciones Unidas, órgano especializado en el sistema internacional para el conocimiento de estas situaciones.

v. A partir de dicha recomendación, la Defensoría ha dado permanente seguimiento a este caso, mediante las siguientes acciones:

- Se estableció contacto con los otros familiares de las personas desaparecidas, quienes aportaron información que anteriormente se desconocía y que fue puesta en conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Se ha insistido ante el Ministerio de Relaciones Exteriores para que continúe gestionando en la vía diplomática el apoyo a los familiares de las personas desaparecidas en el barco Diana D.

Es así que, en relación con el cumplimiento de la recomendación emitida por esta Defensoría el 24 de noviembre de 1998, el Ministerio de Relaciones Exteriores informó el 10 de febrero de 1999, lo siguiente:

“Que el 10 de diciembre de 1998 la Directora Jurídica remitió al señor Max Suárez, Encargado de Negocios de Costa Rica en Nicaragua, el informe con las recomendaciones de la Defensoría.

Que el Cónsul General de Costa Rica en Nicaragua visitó el 31 de enero de 1999 la cárcel de Granada, y que el 4 de febrero había procedido a solicitar al Comisionado General un informe sobre todos los costarricenses que actualmente se encuentran detenidos en los diferentes centros penitenciarios.

Que una vez obtenido el informe solicitado, el Cónsul visitaría todas las cárceles para verificar si los costarricenses desaparecidos se encuentran en estas.”

- Posteriormente, el 24 de febrero de 1999, la Directora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, informó que se había solicitado la cooperación de la Cruz Roja Internacional, “...para poder acceder a los archivos de todas aquellas personas detenidas en Nicaragua en los años ochenta. Asimismo, el señor Canciller ha considerado la colaboración de dicha institución para realizar visitas a los centros penitenciarios de Nicaragua.”

Con el objetivo de obtener información fehaciente sobre los rasgos y datos personales de las personas desaparecidas, que eventualmente permitiera la identificación de estos por parte de la Cruz Roja, el Ministerio consideró necesario convocar a los familiares a una reunión.

- La reunión sugerida se efectuó el 10 de marzo de 1999, en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Durante la reunión se informó a los familiares sobre las últimas gestiones oficiales realizadas, se recopiló la información sobre las personas desaparecidas y se acordó realizar, el 19 de marzo de 1999, una reunión con un representante de la Cruz Roja Internacional.
- La siguiente reunión se realizó el 19 de marzo de 1999, en esta ocasión se contó con la presencia del señor Claudio Barcini, representante de la Cruz Roja Internacional, y del señor Niger Davinsson Roca, quien asegura que venía en el

barco Diana D y que fue detenido y encarcelado en Nicaragua, junto con los demás pasajeros.

El Sr. Barcini señaló que la Cruz Roja Internacional aceptó la intervención en la búsqueda de las personas desaparecidas, sin embargo, se mostró escéptico respecto a la posibilidad de que las personas desaparecidas estén en Nicaragua, pues él estuvo en ese país entre los años 1987 y 1991, período durante el cual se realizaron 3 o 4 visitas al año a las cárceles nicaragüenses, con el objetivo de censar la población, y nunca se tuvo conocimiento de que esos lugares estuviesen los desaparecidos.

Por su parte, el Sr. Davinsson, relató las supuestas torturas y describió los diferentes lugares en los que -presuntamente- estuvo encarcelado junto con los desaparecidos del Diana D. Posteriormente, se entrevistó con el Sr. Barcini para compartir información.

- Con motivo de las declaraciones dadas por el señor Níger Davinsson a la prensa nacional y durante una reunión que se efectuó en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el 29 de marzo de 1999 la Defensoría de los Habitantes procedió a entrevistarle formalmente. El Sr. Davinsson asegura que él viajó en el Diana D, y que fue detenido, torturado y encarcelado en Nicaragua, junto con los demás pasajeros y tripulantes de la embarcación, en 1984.
- Dado que en algunos medios de comunicación colectiva se informó que un costarricense había negociado con unos comandantes sandinistas la liberación de uno de los presuntos detenidos, y que el Cónsul de Costa Rica en Nicaragua se había visto involucrado en la negociación, el pasado 29 de marzo se solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto una reunión con el señor Cónsul, para conocer la versión oficial de la situación. A la fecha el Ministerio no ha respondido a esta solicitud.
- Como a la fecha se desconoce el paradero de los pasajeros y tripulantes mexicanos y guatemaltecos que viajaban en el Diana D, y siendo que esta información sería de suma importancia para las gestiones futuras, el 14 de abril se solicitó información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y a la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, respecto a las gestiones oficiales que emprendieron México y Guatemala ante la desaparición de los ciudadanos de esos países que viajaban en el Diana D. Sin embargo, a la fecha no se ha obtenido respuesta.
- Finalmente, el pasado 25 de mayo, el Ministerio de Relaciones Exteriores remitió a esta Defensoría copia del informe presentado por el señor Jean-Marc Bornet, Delegado Regional para América Central y el Caribe del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Respecto a las gestiones de búsqueda de los desaparecidos en las cárceles nicaragüenses, el Sr. Bornet informó lo siguiente:

“...un delegado del CICR efectuó una misión de varios días a Nicaragua, durante la cual sostuvo reuniones con las autoridades responsables del Sistema Penitenciario Nacional, así como entrevistas con varios detenidos que por el período de condena y detención eran susceptibles de aportar o aclarar de estas personas desaparecidas.

El resultado de esta misión e investigaciones fue que no se logró ningún elemento nuevo.

Cabe mencionar que el CICR a pesar de la labor continua que realizaba a través de sus visitas con regularidad al conjunto de las cárceles del Sistema Penitenciario Nacional y a distintas gestiones ante las autoridades en la época de los años 1986 a 1989 para ubicar a este grupo de personas desaparecidas, la búsqueda y las gestiones no permitieron lograr evidencias que estas personas estuvieran detenidas.

En base a lo anterior concluimos que dichas personas no se encuentran detenidas en Nicaragua.” (Oficio GUA99/389cti: 18/05/99)

c. Seguimiento y acciones pendientes

Ante esta situación y de acuerdo con las últimas informaciones recabadas, la Defensoría de los Habitantes se ha abocado al estudio de posibles acciones que podrían emprenderse en los ámbitos nacional e internacional; todo con el fin de procurar una respuesta satisfactoria a la solicitud planteada por los familiares de las personas desaparecidas con el barco Diana D.

De este estudio, y pese a los múltiples esfuerzos realizados hasta la fecha, no ha sido posible establecer indicios comprobados de que las personas desaparecidas estén o hallan estado en las cárceles nicaragüenses, tal como algunas personas suponen y otras incluso han testimoniado. Además se tiene demostrado a partir de las gestiones diplomáticas realizadas por la Cancillería que esta posibilidad siempre ha sido negada por las autoridades nicaragüenses y que recientemente el Comité Internacional de la Cruz Roja ha concluido una investigación según la cual se establece que dichas personas no se encuentran detenidas en Nicaragua.

Ciertamente en, diferentes momentos, distintas personas han afirmado que estuvieron en las cárceles nicaragüenses y que ahí estuvieron en contacto con los costarricenses desaparecidos en el barco Diana D, pero estas versiones no han podido ser demostradas ni sostenidas formalmente, pues por alguna u otra razón, nunca han presentado los elementos probatorios a los que aluden.

Cabe indicar aquí que la Defensoría de los Habitantes también ha sido testigo de cómo algunos de los familiares de las personas desaparecidas han sido manipuladas por inescrupulosos en quienes han depositado la esperanza de

encontrar a sus seres queridos. Sin embargo, estos individuos sólo han jugado con el dolor y el sufrimiento ajeno, despertando recuerdos y sentires a los que los familiares, con todo derecho, se niegan a renunciar: el derecho a la esperanza.

En caso que las acciones que se presenten ante las autoridades nicaragüenses no prosperen, o que el resultado no sea del todo satisfactorio a sus pretensiones, y de acuerdo con los elementos probatorios que pudiesen tenerse en cuenta, los familiares de las personas desaparecidas podrían valorar la posibilidad de presentar las denuncias correspondientes ante los organismos internacionales competentes, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas, según se recomendara en el informe de noviembre pasado.

De momento, y con el objeto de procurar alguna otra información sobre la suerte de los pasajeros del barco Diana D, la Defensoría de los Habitantes continuará insistiendo ante instituciones homólogas como la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, con el objeto de conocer sobre las gestiones oficiales emprendidas por México y Guatemala ante la desaparición de los nacionales de esos países que viajaban en el barco Diana D. Además, la Defensoría insistirá con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a fin de conocer el informe que ha de rendir el Cónsul de Costa Rica en Nicaragua en relación con las gestiones por él emprendidas en relación con este asunto.

Cabe destacar que desde que la Defensoría tuvo conocimiento de este asunto ha emprendido distintas acciones en procura de una respuesta efectiva a los familiares de las personas desaparecidas, con el interés de poner fin al estado de incertidumbre en que se ha mantenido de estas personas por más de quince años. Este interés se mantiene y el caso continúa abierto.

C. DIRECCION DE CALIDAD DE VIDA

1. Protección de la biodiversidad (especies en riesgo)

La protección de la biodiversidad es de suma importancia para la supervivencia de los humanos. Es ese sentido, conviene conocer, qué debe entenderse por biodiversidad. De acuerdo con la Convención de la Diversidad Biológica, firmada en Río de Janeiro en 1992, Ley N°7416 publicada en La Gaceta N°143 el 28 de julio de 1994, biodiversidad es:

“...la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluido, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y los ecosistemas”

La socióloga Silvia Rodríguez⁷⁴, señala al respecto que la biodiversidad es un concepto abstracto que refiere a la variabilidad de todas las formas de vida, que interactúan, se apoyan, se neutralizan y se agregan en una lucha diaria. Asimismo manifiesta que: *“La biodiversidad no es un recurso como tal sino el conjunto de recursos y de otros elementos vivos de la naturaleza todavía desconocidos en sus funciones ...”*

La Convención para la Diversidad Biológica constituye un marco de estrategias para la protección de poblaciones, ecosistemas, especies y genes a la cual se comprometió el país a partir del momento en que suscribió dicho convenio internacional y por su medio se obligó a adoptar las medidas correspondientes para proteger la biodiversidad. Para hacer efectiva esta estrategia, es preciso que se identifiquen las actividades humanas y los fenómenos naturales que influyen en los procesos de reproducción y conservación de especies, también se requiere contar con un censo de poblaciones, diseñar planes de manejo, políticas de protección de poblaciones amenazadas e identificación de ecosistemas especialmente frágiles o sensibles a la actividad humana. Una vez que se cuente con la información técnica que permita tomar decisiones con un criterio científico y válido, las estrategias de conservación y, eventualmente, de explotación, deben resultar coincidentes en los distintos estratos de toma de decisiones, es decir, a nivel local, regional, a nivel de cuenca y nacional.

Una de las resoluciones de la "I Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente", auspiciada por el Consejo de Europa, afirma que la fauna junto con las zonas naturales son elementos vitales y excelentes indicadores del equilibrio biológico del medio ambiente. Los elementos de importancia científico, cultural, recreativo y económico para el ser humano de hoy y para las generaciones futuras representan un gran valor para la preservación de recursos genéticos mundiales acreditándose además, la necesidad de su protección como recursos naturales irremplazables.

La protección de las diversas poblaciones de especies, se extiende más allá de garantizar la existencia de un número mínimo de ejemplares, o determinar medidas de conservación del hábitat limitando el uso del suelo o las actividades autorizadas, pues existen otros factores, tales como la calidad del aire, de los suelos y del agua, que son determinantes en su conservación.

Costa Rica posee una biodiversidad de las más ricas del planeta, por lo que su protección es esencial para asegurar la calidad de vida de los costarricenses. Por tal razón, el 27 de mayo de 1998 se publicó la Ley de Biodiversidad N° 7788, la cual llega a reforzar la Convención de la Diversidad Biológica suscrita por el país en años pasados, como se indicó anteriormente. Esta Ley tiene como objetivo primordial la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus recursos, así como la distribución justa de los beneficios y costos derivados.

⁷⁴“Esclarecer el significado del término biodiversidad”. En Revista: Ciencias Ambientales, Editorial Fundación UNA, N° 13, noviembre de 1997. La señora Rodríguez es profesora de la Escuela de Ciencias Ambientales de la UNA y está especializada en la problemática social relacionada con los usos de la biodiversidad.

Estudios realizados por la Fundación Neotrópica, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, determinaron que cerca del 22% de las especies de mamíferos de Costa Rica se encuentran amenazados o en peligro de extinción, principalmente, por la pérdida del hábitat natural que ocupan, reduciéndose así las áreas donde obtienen sus alimentos y los espacios para su reproducción y protección, a lo que debe agregarse la cacería indiscriminada que sobre estas especies recae, sobre todo para obtener su carne o su piel. Asimismo se considera que algunos reptiles se encuentran en una situación similar, tal es el caso de la tortuga verde.

La Defensoría de los Habitantes, desde un principio, se ha comprometido con la protección de la biodiversidad participando inclusive en el proyecto de ley para crear dicha normativa, ya que comprende la importancia de su preservación. Asimismo, en la medida de lo posible y de sus competencias ha realizado grandes esfuerzos por que los habitantes y las autoridades públicas asuman el compromiso con la preservación de los ecosistemas y las especies vivas de nuestro país, así como de una explotación sostenible de los recursos, partiendo de una visión integrada y como parte de la adopción de una novedosa ética de responsabilidad ambiental.

No se pueden utilizar los recursos naturales desconociendo la dinámica propia de las especies, sus ciclos de vida, y su hábitat. Sin embargo en la práctica se percibe un amplio desconocimiento por parte de las autoridades estatales y los funcionarios responsables en la ejecución de los principios y políticas de estabilización de poblaciones. Ante tal precedente, en 1993, al iniciar sus funciones la Defensoría de los Habitantes ha venido analizando, de manera permanente, la problemática relacionada con la protección de especies en riesgo o peligro de extinción. Investigación que ha incluido desde la afectación del recurso marino en el Golfo de Nicoya hasta la disminución de la lapa ropa como población silvestre en nuestro país.

A continuación se presentan varios ejemplos de los esfuerzos que ha realizado la Defensoría en pro de la conservación de la biodiversidad y, específicamente, en relación con las especies en peligro de extinción en Costa Rica.

a. Problemática sobre mortalidad de delfines

Uno de los problemas específicos en los que se ha trabajado, en defensa de la biodiversidad de nuestro país ha sido el de la mortalidad de delfines a causa de faenas de pesca, como especie asociada al atún aleta amarilla.

Desde el mes de mayo de 1995, esta Defensoría inició una investigación⁷⁵ en relación con la matanza de delfines provocada por la pesca de atún en aguas jurisdiccionales de Costa Rica y con las deficiencias del Instituto Costarricense de

⁷⁵ A raíz de queja interpuesta por el señor William Flores Flores, expediente N°584-03-95

Pesca y Acuicultura en el control de la pesca y el otorgamiento de licencias a barcos extranjeros.

Durante la investigación se comprobó que, a pesar de las acciones de la Comisión Interamericana del Atún Tropical -CIAT- (organismo en el que el país participa), continuaba dándose la muerte de delfines como consecuencia de la pesca de atún aleta amarilla; según información solicitada directamente a la CIAT en 1993 y 1994, se reportaron respectivamente 314 y 199 delfines muertos incidentalmente en aguas costarricenses. Además, se comprobó que el control ejercido por el INCOPECA era insuficiente, pues la verificación de requisitos era únicamente formal -sin control efectivo de las faenas de pesca-, el control posterior se hacía sólo en la descarga de atún en las enlatadoras del territorio nacional y los informes de los observadores de la CIAT eran remitidos directamente a esta organización, sin que el INCOPECA conociera la situación real y la contribución de la flotilla autorizada para la pesca de atún aleta amarilla dentro de nuestra zona económica exclusiva, en la mortalidad de los delfines.

Con fundamento en lo indicado, el informe final de la Defensoría, oficio CV-1049-95, del 24 de octubre 1995 recomendó al INCOPECA, establecer mecanismos nacionales de control de mortalidad de delfines, verificación de cumplimiento por parte de los buques atuneros extranjeros de los requisitos establecidos para el otorgamiento de licencias nacionales, e integrar una comisión que analizara las posibilidades de adecuar los montos que por canon se cobra.

En noviembre de 1995, el entonces Presidente Ejecutivo del INCOPECA informó que el Programa Internacional de Conservación de Delfines de la CIAT tenía un panel de revisión para controlar las infracciones, el cual emitía un informe anual con los resultados alcanzados. Además, indicó que se haría todo lo que estuviera al alcance para realizar patrullajes, que se había ordenado la intensificación de la revisión en la descarga y que consideraba que no se debía cambiar unilateralmente el criterio para el cálculo del canon a pagar por la licencia, porque todos los países de la región utilizaban el mismo y no sería competitivo.

No obstante, en agosto de 1998, los denunciantes en este caso, reiteran ante la Defensoría de los Habitantes los hechos inicialmente objeto de queja, por lo que se solicita al INCOPECA presentar información por escrito, actualizada y detallada, sobre el seguimiento dado a cada una de las recomendaciones. Se reitera la obligación de INCOPECA, de conocer oportunamente, los datos de mortalidad de delfines que se presenta en la jurisdicción nacional no pudiendo desatenderla por la sola participación en los programas de la CIAT.

A esta solicitud, el INCOPECA informa que el número de delfines reportados muertos por la CIAT en aguas nacionales, a consecuencia de la pesca, ha sido de 341 en 1995, 199 en 1996 y 91 en 1997.

Si bien estos números evidencian una importante disminución en la mortalidad de delfines dentro de la zona económica exclusiva de Costa Rica, como consecuencia probable de los programas de la CIAT, de la documentación aportada

se desprende también que los datos obtenidos debieron ser solicitados a ese organismo dado que el INCOPELCA carecía de su propio reporte o registro de mortalidad de delfines por períodos ni especies. Además se hace evidente que el mecanismo de control de la CIAT no permitía conocer la situación actual -pues el informe se presenta al final de un año- y que los informes del panel de revisión, a pesar de contener información muy valiosa, resultan insuficientes para conocer y vigilar adecuadamente el uso de los recursos marinos, por lo que se requiere de la elaboración y ejecución de un plan en el ámbito nacional.

Pese a lo indicado, INCOPELCA señala que no se pueden realizar las inspecciones a los buques durante las faenas de pesca, ni en los procesos de descarga, por falta de recursos, a pesar de que anteriormente sí se estaba realizando inspección al menos durante la descarga. Sobre este respecto, la Defensoría de los Habitantes no puede aceptar que, desde 1995, y a pesar de los compromisos adquiridos a nivel nacional e internacional, no se haya tomado ninguna medida administrativa o presupuestaria, para ejercer este control sino que por el contrario se haya dado un retroceso en cuanto a la vigilancia durante la descarga.

Si bien se debe reconocer que en la práctica pueden existir otros mecanismos o medidas más idóneas que las recomendadas por la Defensoría de los Habitantes para ejercer el control sobre la mortalidad de delfines y para evaluar el impacto que esta actividad humana está generando en la población de los delfines que habitan el Océano Pacífico Occidental, lo cierto es que en todo ese tiempo el INCOPELCA no había presentado ningún otro mecanismo alternativo, sino que simplemente insistía en que el control se ejerciera únicamente por parte de los organismos internacionales.

Finalmente, en lo que corresponde a la revisión de los cánones a pagar por licencias de pesca otorgadas a buques extranjeros y su vinculación a la cantidad capturada, se indica que se está elaborando un proyecto de ley en el que se incorporan estos elementos; sin embargo, no se remitió copia del mismo.

A este respecto, el proyecto de Ley que se tramita en la Asamblea Legislativa, bajo el expediente N° 13248, para modificar los artículos 5, 38, 39, 42, 44 y 45 de la Ley de INCOPELCA, continúa relacionando los montos a cobrar con la capacidad de acarreo o arqueo neto de registro, a pesar de que se recomendó tomar en cuenta, para estos efectos, la cantidad real capturada. Igualmente, se establece que deben considerarse las necesidades de materia prima en las plantas procesadoras nacionales para definir estos cánones y se mantienen privilegios en relación con las licencias otorgadas a los barcos que descarguen en esas industrias ubicadas dentro del territorio nacional; sin que exista una justificación o un estudio económico que determine la ganancia de Costa Rica, en términos de generación de empleo y otros, en relación con los montos dejados de percibir por eximir el

pago del canon, así como las consecuencias que esta actividad tiene en el ámbito ambiental.⁷⁶

Se recibió en audiencia al Presidente Ejecutivo de la institución, quien expuso en detalle el programa de conservación de delfines de la CIAT para pesca sobre esta especie, los problemas de captura incidental de especies con otros métodos, tales como pesca sobre objetos flotantes; y la imposibilidad de hacer sólo pesca sobre brisas por no ser estas tan abundantes. No obstante, se le hicieron las observaciones precedentes, comprometiéndose el representante de INCOPECA a proponer medidas alternativas para cumplir con los objetivos que persiguen las recomendaciones emitidas por la Defensoría, que se enmarcan dentro de los deberes y competencias legales asignadas a INCOPECA.

En respuesta al recordatorio que se le hizo al Presidente Ejecutivo respecto a este compromiso, recientemente envía una nota indicando la imposibilidad de cumplir la recomendación de exigir al observador del CIAT remitir copia a INCOPECA del informe, ya que éste es confidencial. No obstante, señala la posibilidad de que esta institución solicite incluir en la legislación costarricense la obligatoriedad para que el capitán de la navegación informe lo que acontece con los delfines durante el viaje.

En cuanto a la vigilancia de faenas y descarga, insiste en la incapacidad para realizarlas. Como propuestas alternas, únicamente se señala la aprobación sobre la "Ley sobre Vigilancia Compartida entre Estados Unidos y Costa Rica" —propuesta que habría que revisar con sumo cuidado debido a que este proyecto incluye otros aspectos polémicos— y la realización de inspecciones de descargas en forma aleatoria.

Finalmente, sobre la recomendación de revisión de los cánones a pagar por licencia de pesca, se indica únicamente que no se podría hacer pues produciría desempleo masivo en la industria atunera, pero sin sustentar la afirmación.

b. Venado Cola Blanca: cuestionamiento de los cuadros de veda y de las permisiones para su ejercicio por la ausencia de estudios de poblaciones e inventarios que lo justifiquen

Un vecino de Guanacaste presentó ante la Defensoría una denuncia⁷⁷ alegando la disminución de las poblaciones de venado cola blanca producto de la caza descontrolada de la especie y permitida por las autoridades del MINAE. Luego de la información remitida por el Area de Conservación Tempisque y del estudio de los cuadros de vedas y del marco jurídico aplicable, se tuvo por acreditado que el Ministerio del Ambiente y Energía no ha realizado estudios ni inventarios de la

⁷⁶ Llama la atención que, de conformidad con un artículo del Dr. Freddy Pacheco, los datos del INCOPECA de permisos de pesca a embarcaciones extranjeras señalan que en 1998 se otorgaron 60 permisos, de los cuales 24 fueron gratis.

⁷⁷ Expediente N°2422-23-97

población del venado cola blanca que pudiera justificar las autorizaciones de caza que anualmente se otorgan en esa provincia y no cuenta con los recursos económicos ni de personal para ejercer un control adecuado de la caza del venado cola blanca.

La Defensoría consideró que las actividades de caza y las formas de aprovechamiento y manejo de la fauna silvestre deben partir del **conocimiento científico** que determine la viabilidad y conveniencia de dicho aprovechamiento, para asegurar el mantenimiento y la existencia de las especies, para ese efecto es preciso la realización de estudios de los organismos, de su comportamiento alimenticio, reproductivo y de las condiciones necesarias para su permanencia, definir las extensiones mínimas de los ecosistemas, los tamaños de poblaciones, evaluar los ciclos reproductivos y la viabilidad genética de las especies, esto implica la ubicación geográfica y la delimitación de áreas de conservación, es decir la cuantificación y cualificación de los individuos y de los espacios necesarios y suficientes para la conservación de la especie.

En el caso del venado cola blanca, el cuadro de vedas publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 37 del 23 de febrero de 1999 y vigente durante el presente año, dispone que para la caza mayor se permite la misma en temporadas que comprenden 23 días al año, lo cual se contrapone a lo sugerido por los mismos representantes de la Asociación de Cazadores en el primer taller nacional sobre el venado cola blanca, quienes proponen doce días por año. Se cuestionó además, la utilización de perros entrenados para el ejercicio de la actividad, dado que esta práctica no permite seleccionar las piezas entre machos o hembras, provocando una alta mortalidad de hembras preñadas y crías.

Esta Defensoría no comparte la política adoptada para el fomento y permisión de una actividad que conlleve la eliminación de especies de vida silvestre *con fines de diversión, recreación y esparcimiento*. El Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. -ratificado por Costa Rica mediante Ley N° 3763 del 19 de octubre de 1976- recomienda la adopción de Leyes y Reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y fauna dentro de los territorios de los Gobiernos contratantes y fuera de los parques y reservas nacionales. Sobre el particular, el artículo 5° del Convenio de marras indica puntualmente que " dichos reglamentos contendrán posiciones que permitan la caza o recolección de ejemplares de fauna y flora para estudios e investigaciones científicas por individuos y organismos debidamente autorizados", de lo cual se infiere que el aprovechamiento para otros fines no parece estar comprendido como medida de protección y conservación, salvo el caso en que científicamente se determine la conveniencia de la reducción de especies en situaciones de sobrepoblación.

En el informe final remitido por la Defensoría se concluye, con apoyo en el principio preventivo previsto en la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y el precautorio señalado por el Convenio Sobre Biodiversidad Biológica, que mientras no se realicen estudios de poblaciones y comportamiento de la especie que demuestren que existe una sobrepoblación de la especie, el Ministerio del

Ambiente y Energía debe **excluir** de la cosecha de caza anual al venado cola blanca como medida preventiva y precautoria, y declarar una veda transitoria mientras se concluya la investigación científica correspondiente que pueda justificar y fundamentar las autorizaciones de caza.

Se recomendó al Ministerio del Ambiente y Energía, la elaboración de análisis científicos para realizar los estudios que determinen el estado actual de la población del venado cola blanca en su área de influencia y declarar la veda transitoria de caza durante el plazo programado para la finalización de las investigaciones indicadas. No obstante lo anterior, el cuadro de vedas último vigente continúa siendo una copia de los cuadros anteriores sin que se cumpliera con las recomendaciones finalmente emitidas.

Al Ministerio de Educación Pública se recomendó elaborar, en conjunto con los funcionarios del Ministerio del Ambiente y Energía, los contenidos de educación ambiental en materia de prevención de fuegos e incendios y protección de la vida silvestre para la protección del venado cola blanca, entre otras especies. Establecer los cursos de capacitación para los profesores y maestros de las áreas de ciencias y ajustar los programas de estudios para su implementación.

En el informe de cumplimiento⁷⁸, remitido por la oficina Sub Regional del MINAE en Santa Cruz, se acogen de inmediato las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes y, en particular, respecto a la formación de un grupo de profesionales que lleven a cabo los estudios científicos para determinar el estado actual de la población de la especie, se considera de suma importancia adoptar como medida precautoria la prohibición de caza. La Defensoría dará seguimiento del caso a efecto de que para el próximo período de caza se adopten las medidas indicadas.

c. Afectación a la Fauna de Acompañamiento durante la Pesca de Camarón

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia presentada por un habitante, en representación de los "Pescadores del Golfo de Nicoya" en relación con la participación del INCOPECA en la protección de la fauna de acompañamiento durante la pesca de camarón en el Golfo de Nicoya, denuncia que posteriormente fue extendida al Golfo Dulce por solicitud del Programa de Estudios Tropicales.

Durante la investigación, esta Defensoría recabó información que permite constatar la evidente afectación que existe a la fauna de acompañamiento del camarón, entre la que se encuentra:

- En junio de 1998, el Departamento de Estadística Pesquera de INCOPECA aporta datos alarmantes en relación con la afectación a la fauna de

⁷⁸ Oficio N° OSSC0343098 del Tec. Róger Gutiérrez Vindas, dirigido al Ing. Emel Rodríguez, entonces Director del ACT del MINAE.

acompañamiento, durante capturas realizadas por la flota semi-industrial de barcos camarones, para los períodos de noviembre, diciembre de 1997 y enero a abril de 1998.

- Inspección realizada el 1° de agosto de 1998 de las 8:15 a.m. a las 12:30 p.m., en Puntarenas en la región del Golfo de Nicoya, en la cual se constató un mínimo de porcentaje de la captura correspondiente a camarones blancos, el resto incluye gran variedad de peces, crustáceos, algunos moluscos y celenterados.

Entre las conclusiones de la inspección obtenidas por los técnicos participantes se desprende que en el operativo se evidenció la mortalidad de especies que produce el arte de pesca de arrastre utilizado por las embarcaciones en el sector analizado. Además, se logró comparar la metodología que utilizan los pescadores artesanales en relación con la técnica utilizada por los barcos camarones, siendo la primera efectivamente menos dañina en la afectación de la fauna de acompañamiento del camarón. Es necesario indicar, que en esa oportunidad, el DET (dispositivo excluidor de tortugas)⁷⁹ se estaba utilizando de acuerdo con las recomendaciones y legislación vigente.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes estima fundamental efectuar una evaluación detallada que incluya la identificación y estructura de tallas, de las especies capturadas actualmente por el arte de pesca utilizado. Debe incluirse la estimación del peso total capturado por el barco y por la flota que opera en el Golfo de Nicoya. Asimismo, se deben comparar los resultados con la captura hecha por la flota artesanal y también, comparar el fondo marino de las áreas donde se realiza arrastre, con aquellas donde no se realiza. Todo ello mediante tomas de video y muestras de sedimento.

Por último se concluyó, que dicha investigación es necesaria con el fin de determinar el estado de los ecosistemas que albergan poblaciones pesqueras en el Golfo de Nicoya y hacer lo extensivo al Golfo Dulce, para concretar las acciones de manejo que se deben implementar para preservar las mismas, tales como recuperación, vedas, cambio de uso de artes, técnicas de explotación, entre otras.

- El Programa para el Manejo de los Recursos Marino-Costeros (PROMARCO), como programa de alcance nacional, busca conocer, en todas sus etapas, cuál es la dinámica del sistema costero-marino, para así orientar las decisiones dentro de un uso sostenible de los recursos ambientales. Por lo tanto, el programa debe ser visto como una vía para desarrollar lineamientos políticos que garanticen a nuestro país un desarrollo costero-marino sensato, evitando los errores cometidos en el pasado.

⁷⁹ Este dispositivo consiste en aros con rejillas que se instalan dentro de la red y que guían a la tortuga hacia una salida. El DET no sólo permite la liberación de las tortugas, también reduce la captura de especies no deseadas, protegiendo la ecología marina.

La Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento que el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, INCOPECA, tuvo una amplia participación en la elaboración del Programa para el Manejo de los Recursos Marino-Costeros (PROMARCO), por lo tanto tomándolo como marco de referencia, sería oportuno proceder a corto plazo a la puesta en práctica de las medidas necesarias para proteger el recurso marino y costero del Golfo de Nicoya y Golfo Dulce.

Debe anotarse que en atención al principal objetivo, cual es garantizar la preservación del ecosistema que habita el Golfo de Nicoya y el Golfo Dulce, el ideal a alcanzar sería establecer una restricción de la pesca en las zonas más afectadas. Para ello es necesario generar algunos cambios en las regulaciones actuales de la pesca que aporten una mayor protección al recurso marino. Se debe crear conciencia en reconocer que con la desaparición del recurso marino, no solo se genera un desequilibrio ecológico sino que también equivale a la eliminación del sustento de trabajo de un sector social y económicamente muy vulnerable.

A pesar de la manifestación hecha desde el INCOPECA en punto a encontrarse realizando conjuntamente con la Universidad Nacional, un proyecto de monitoreo de las poblaciones de camarón blanco, con el fin de tener elementos científicos apropiados para la toma de decisiones; más adelante en dicho instituto se reconoció la existencia de la problemática y manifestaba que el Gobierno está analizando la ejecución de posibles medidas de ordenamiento pesquero que salvaguarden la sostenibilidad de los recursos y agrega, que se realizan esfuerzos para extender las investigaciones actuales a la zona de Golfo Dulce.

El avance en la investigación es sumamente lento, lo cual resulta preocupante, considerando que el recurso marítimo disminuye día con día, situación que incluso ya ha sido expuesta por los medios de comunicación colectiva, tal y como publicó el diario la República el 18 de enero de 1999, en el artículo titulado "DISMINUYEN RECURSO EN EL GOLFO DE NICOYA".

Por medio de un reciente acuerdo, el N° A.J.D.I.P./126-99 del 15 de abril de 1999, la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura acordó disponer las vedas para los barcos de arrastre, la flota camaronera de arrastre, así como para la flotilla artesanal en la zona del Golfo de Nicoya, medidas que entraban en vigencia a partir del 1° de mayo de cada año, excepto para 1999, año en que las vedas iniciaron el 15 de mayo; en la Gaceta N° 98 del 21 de mayo de 1999 se publica un nuevo acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, correspondiente al Acuerdo A.J.D.I.P./ 148-99 del 12 de mayo de 1999, con el cual se deja sin efecto el acuerdo anterior y además se establecen nuevas regulaciones pertinentes sobre la pesca de la flota camaronera de arrastre y para la flota pesquera artesanal en el Golfo de Nicoya, estableciéndose el período de veda solamente para 1999, específicamente del 20 de mayo al 20 de octubre.

En la motivación de este nuevo acuerdo se reconoció expresamente que el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura carece de criterios técnicos suficientes al establecer los períodos o plazos de veda, pues en dicho documento

se consigna que "... se consideró conveniente la conformación de una Comisión Multidisciplinaria que propondrá a las instancias pertinentes las acciones a definir e implementar para fijar las regulaciones durante los próximos años, a los efectos de la conservación, protección y explotación de los recursos pesqueros dentro del Golfo de Nicoya, realizándose adicionalmente los estudios científicos y técnicos que sean necesarios para la toma de decisiones pertinentes."

Consultados los pescadores artesanales sobre las disposiciones establecidas en la materia por parte del INCOPECA, manifestaron que los criterios externados en este nuevo acuerdo no representan gran variante, pues al no establecerse una veda definitiva en ciertos sectores del Golfo de Nicoya, la sobreexplotación y disminución de la fauna de acompañamiento del camarón irá en aumento.

Esta Defensoría ha manifestado reiteradamente, que el INCOPECA por mucho tiempo ha establecido medidas en relación con el manejo del recurso marino, sin contar con los criterios técnicos pertinentes, por lo tanto lo indicado en este nuevo acuerdo viene a confirmar ese criterio.

Es necesario agregar, que debido a una visita realizada por una delegación de la Oficina de Inspecciones Marinas de Estados Unidos, donde comprobaron que varios barcos camaroneros con bandera nacional no utilizaban el "Dispositivo Excluidor de Tortugas" conocido como DET, pese a que en la inspección realizada por la Defensoría de los Habitantes en agosto de 1998 sí se estaba empleando, el cual es de uso obligatorio debido a la presencia de poblaciones de tortugas marinas en las zonas de pesca del camarón y al cerrarse el mercado estadounidense, el 1º de mayo de 1999, Estados Unidos de América decretó el embargo al camarón nacional.

No obstante, debido a una rápida acción de las autoridades nacionales ante la Embajada de Costa Rica en Washington, se realizó una nueva inspección en la zona el 10 de mayo de 1999, por parte de las autoridades estadounidenses, cuyos resultados determinaron la reapertura de las exportaciones de dicho recurso, por lo que el embargo fue levantado.

2. Cuencas Hidrográficas

a. El manejo integrado de cuencas hidrográficas, política institucional para la conservación y aprovechamiento racional de los recursos

Tradicionalmente, la visión del Estado en materia de conservación de los recursos naturales renovables y el planeamiento del desarrollo económico ha sido fragmentaria y limitada en su concepción e implementación. De esta forma, el suelo, el agua, los bosques, la vida silvestre y, en general, cada uno de los componentes de las cuencas hidrográficas ha sido regulado en orden al uso y al aprovechamiento de los recursos individualmente considerados y no como partes integrantes de un todo. La competencia territorial o material se ejerce en atención a la división territorial administrativa: provincia, cantón, distrito o mediante la

distribución funcional en áreas de acción por regiones, sin consideración alguna de los sistemas naturales existente en las 34 cuencas hidrográficas con las que cuenta el país.

Ante ello, la Defensoría de los Habitantes ha insistido sobre la necesidad y conveniencia para la aplicación del criterio del manejo integrado de las cuencas hidrográficas como instrumento dinámico de planificación de los recursos naturales y de las actividades económicas bajo una perspectiva sistémica y sostenible que permita manejar, aprovechar, proteger y conservar los cursos naturales teniendo como fin la conservación y el mejoramiento de la calidad ambiental y de los sistemas ecológicos para generar bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.⁸⁰ Estima la Defensoría, que esta dimensión conceptual debe orientar las políticas y la toma de decisiones en materia de uso y aprovechamiento de los diversos componentes naturales de todas y cada una de las instituciones del Estado encargadas de los programas de desarrollo en sus diversos fueros de acción, mediante la conformación de instancias interinstitucionales que elaboren y pongan en ejecución estrategias y programas de manejo de cuencas.

Con respecto a la necesaria participación entre otras instituciones, del Instituto de Desarrollo Agrario, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio del Ambiente y Energía y las Municipalidades, para el manejo, uso y conservación de suelos y agua, la Defensoría de los Habitantes ha considerado que el marco legal actual, partiendo de los principios de uso y conservación del recurso hídrico y del suelo establecido en la Ley Orgánica del Ambiente y en la Ley de Uso Manejo y Conservación de Suelos, brindan los lineamientos básicos para que el concepto de manejo integrado de cuencas sea llevado al plano de ejecución.

b. Casos específicos

i. *Aprovechamiento forestal en asentamientos campesinos del IDA, expediente N°0060-23-98*

Los criterios de uso y conservación del recurso hídrico deben aplicarse entre otros, "en el otorgamiento de concesiones y permisos para aprovechar cualquier

⁸⁰Estos lineamientos de acción fueron contemplados en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, en ella se consigna como un compromiso internacional: "Garantizar que las cuencas hidrográficas sean consideradas unidades de planificación y gestión ambiental en modelos de desarrollo ecológico y socialmente sostenibles" Por su parte, en la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica se dispuso: "Evaluar y controlar las condiciones presentes potenciales (en cantidad y calidad) de los recursos hídricos, por cuencas hidrográficas o áreas de recarga, como base para la planificación futura de proyectos. Desarrollo de un Plan Nacional de Recursos Hidráulicos que enfatice la conservación y manejo integrado de recursos a fin de optimizar los beneficios de usos actuales y potenciales del agua, y definir la asignación racional del recurso. Se propone un sistema nacional de cuencas basado en los usos preferenciales del agua."

componente del régimen hídrico"⁸¹ dentro de los cuales evidentemente se encuentran comprendidos los permisos de aprovechamiento del bosque natural y el suelo, por lo cual dicha normativa debe entenderse integrada a la Ley Forestal vigente y a la Ley de Tierras y Colonización, y debe ser considerada y valorada a la hora de emitir los permisos de aprovechamiento forestal como en la elaboración de los programas de titulación de tierras. En tal sentido los programas de adjudicación parcelaria que desarrolla el Instituto, deben integrar los principios de protección y conservación de todos los elementos componentes del sistema hidrológico.

La Ley de Manejo, Uso y Conservación de Suelos -Ley N° 7779 publicada en la Gaceta N° 97 del 21 de mayo de 1998- contempla los principios de sostenibilidad e integración del suelo con los demás recursos naturales y establece, como objetivo, el de impulsar la implementación y el control de prácticas que eviten la erosión y otras formas de degradación del recurso. Señala igualmente dicha legislación, la obligación del Ministerio de Agricultura y Ganadería de coordinar las acciones de manejo y conservación con el Ministerio del Ambiente y Energía y las demás instituciones competentes -dentro de las cuales debe considerarse integrado el Instituto de Desarrollo Agrario- para la elaboración de Planes Nacionales de Manejo, Conservación y Recuperación de Suelos por áreas, para lo cual deben incorporarse los criterios básicos para definir la cuenca o subcuenca hidrográfica.⁸²

En cuanto a la necesaria integración del Instituto de Desarrollo Agrario en la elaboración de los Planes de Manejo de Uso de Suelos y estudios hidrogeológicos, el artículo 21 de la Ley de comentario establece que en materia de aguas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería deberá coordinar, con el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento y cualquier otra institución competente, la promoción de las investigaciones hidrológicas, hidrogeológicas y agrológicas en las cuencas hidrográficas del país, así como en las prácticas de mejoramiento, conservación y protección de los suelos en las cuencas hidrográficas, según la competencia del Servicio mencionado.

⁸¹ Artículo 52 de la Ley Orgánica del Ambiente.

⁸² Pueden citarse, además, las siguientes disposiciones:

a)- *Definición de las áreas críticas por cuenca o subcuenca. Dichas áreas serán definidas con base en el criterio de la gravedad de la degradación del suelo y su entorno, que constituye una limitante fundamental para cualquier actividad.*

b)- *Identificación de las medidas y prácticas de manejo, conservación y recuperación de suelos para la cuenca o subcuenca de que se trate, según las condiciones agroecológicas y socioeconómicas del área correspondiente. Tales medidas y prácticas serán obligatorias para los usuarios y las demás instituciones competentes en cuanto se refiere a las áreas críticas.*

(...)

d) *Elaboración de los estudios básicos para incluirlos en el levantamiento catastral de la zona correspondiente a la cuenca o subcuenca.*

e)- *Definición de la estrategia técnica necesaria para difundir, en forma participativa entre los propietarios del área las prácticas de conservación, manejo y recuperación de suelos."*

"Los planes por áreas contendrán, como mínimo, lo siguiente:

Además, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario, entre otras, es función de dicha institución la de cooperar en la conservación de los recursos naturales del país así como la de promover y coadyuvar en las labores de recuperación de tierras, por tal motivo, previo a la adquisición de los terrenos sobre los cuales se pretende desarrollar los programas de colonización y adjudicación parcelaria, el Instituto de Desarrollo Agrario debe acreditar que, por la vocación y capacidad de uso del suelo dichos inmuebles resultan aptos para el ejercicio de las actividades agrarias.

En los programas de titulación es preciso conciliar los fines productivos agrarios y aquellos de protección y conservación de los recursos naturales, de tal forma, que ante la existencia de zonas con bosque y fuentes de agua dentro de los terrenos que adquiere y administra el IDA, debe verificar y hacer efectivo el cumplimiento de la normativa ambiental en cuanto a la prohibición de cambio de uso del suelo y la reserva de los doscientos metros públicos que establece el artículo 31 de la Ley de Aguas⁸³, sobre las cuales no podrá adjudicar terrenos para la explotación agrícola a no ser que esa actividad se lleve a cabo con técnicas y metodología de cultivo compatibles con los fines de protección que no impliquen alteración significativa de los ecosistemas.

ii. Caso de la cuenca del río Bananito, expedientes N° 1998-23-97, 1777-23-96 y 5038-23-98

En la Defensoría se realizó una investigación con ocasión del impacto ambiental que sufre la parte alta, media y baja de la cuenca del río Bananito⁸⁴, problemas de erosión y aumento en la sedimentación provocada por el aprovechamiento forestal del bosque natural, afectación del recurso hídrico que abastece la población de Limón, además de los desbordamientos del río Bananito en la parte baja y desvíos del cauce en la desembocadura.

Luego de la investigación e información recabada, se emitieron consideraciones sobre el impacto ambiental que generan los aprovechamientos forestales sobre el régimen hidrogeológico y respecto a la relación de los planes de manejo con las medidas de mitigación de impactos.

En virtud del carácter simbiótico entre el recurso hídrico y la cobertura forestal, una de las medidas más efectivas para mantener la calidad natural del agua es la preservación de los bosques, especialmente aquellos que crecen en las

⁸³ Se declaran como reserva de dominio a favor de la Nación:

a)- Las tierras que circundan los sitios de captación o tomas de surtidoras de agua potable, en un perímetro no menor de doscientos metros de radio.

b)- La zona forestal que protege o debe proteger el conjunto de terrenos en que se produce la infiltración de aguas potables, así como el de los que dan asiento a cuencas hidrográficas y márgenes de depósito, fuentes surtidoras o curso permanente de las mismas aguas."

⁸⁴ Expedientes N° 2998-23-97, 1777-23-96 y 5038-23-98

zonas de alta precipitación⁸⁵ y relieve escarpado o severo que permita la regulación del régimen hidrológico y evite alterar las condiciones químicas y físicas del agua por el arrastre de la sedimentación.

La Defensoría considera que para la toma de decisiones en materia de manejo y uso de los recursos naturales es fundamental precisar el comportamiento hidrogeológico de los diversos componentes que interactúan en el sistema natural dentro de las cuencas hidrográficas. La calidad y disponibilidad del agua depende de las condiciones del suelo para permitir la infiltración de los nacimientos o en su caso para que el agua llegue a las fuentes superficiales en cantidad y calidad aceptable para su consumo.

Con respecto a los planes de manejo que se han autorizado para el aprovechamiento del bosque natural en la parte alta de la cuenca del río Bananito, se consideró que no obstante dichos instrumentos pretenden "*aprovechar, conservar y desarrollar la vegetación arbórea que exista o se pretenda establecer, de acuerdo con el principio de uso racional de los recursos naturales renovables que garantizan la sostenibilidad del recurso*"⁸⁶, la falta de fiscalización previa y durante el período de corta por parte de las autoridades del MINAE hace que estos instrumentos sean insuficientes para cumplir con dicho cometido.

Se consideró además, que ante la falta de información sobre las condiciones hidrogeológicas de la parte alta y media de la cuenca del río Bananito donde no se han realizado estudios puntuales sobre suelos y zonas de vida, pendientes, tiempo de arrastre y transporte de sedimentación y aguas superficiales a fuentes de agua entre otros, los Planes de Manejo presentados difícilmente van a comprender información exacta sobre el particular, y en tal sentido no es posible medir los posibles impactos sobre el suelo y el agua ni contemplarse las medidas de mitigación y prevención de la erosión.

Estimó la Defensoría como necesario que la Administración Forestal del Estado asuma el cumplimiento de las obligaciones dispuestas y se realicen con la colaboración de otros organismos públicos y privados, las investigaciones forestales, de suelo y biodiversidad en el área de impacto así como aquellos estudios hidrogeológicos que sean atinentes para aplicar mejores criterios técnicos al momento de valorar las autorizaciones de aprovechamiento forestal e imponer las medidas de mitigación y protección de suelos y de las fuentes de agua.

En atención a la determinación del área de recarga acuífera y la necesaria aplicación de la prohibición de tala, se indicó, siguiendo con los criterios anteriormente emitidos en otros informes respecto a la necesidad y conveniencia de realizar los estudios que determinen y delimiten las áreas de recarga acuífera, dentro de la cual se considera no sólo la superficie de terrenos en las cuales ocurre la principal infiltración que alimenta a un determinado acuífero, sino además por

⁸⁵ Para la zona en estudio donde se localiza la cuenca del Río Bananito el promedio de precipitación varía entre 5.5000 a 6.000 mlm por año.

⁸⁶ Artículo 3 del Reglamento a la Ley Forestal N° 7575.

reforma introducida por la Ley de Biodiversidad a las fuentes superficiales como el caso del río Bananito, la Defensoría sostiene el criterio de que no es necesario proceder a la compra o expropiación de los terrenos que queden afectados por la prohibición de corta que establece el artículo 34 de la Ley Forestal, pues el procedimiento y las condiciones que el artículo 72 de la Ley Forestal señala -así reformado por el artículo 114 de la Ley de Biodiversidad- es aplicable a las áreas protegidas oficialmente bajo la categoría de Parque Nacional Reserva Biológica, Refugio de Vida Silvestre, Reservas Forestales y Zonas Protectoras cuando los terrenos deban ser incluidos en tales áreas. La prohibición de corta sobre que debe aplicarse a las áreas de recarga deviene de norma expresa de rango de ley.

El manejo integrado de cuencas se concibe como un instrumento dinámico que permite manejar, aprovechar, proteger y conservar los recursos naturales teniendo como fin la conservación y el mejoramiento de la calidad ambiental y de los ecosistemas ecológicos para generar bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

De acuerdo con los documentos y la información recopilada, parte del área que comprende la cuenca del río Bananito había sido adquirida por el Estado desde el año de 1990, no obstante lo cual, algunas personas lograron inscribir inmuebles a su nombre mediante el trámite de informaciones posesorias sin que, en su momento el Ministerio del Ambiente y Energía hiciera la reserva correspondiente en los planos y en su caso la Procuraduría General de la República presentara las oposiciones del caso.

En conocimiento de lo anterior la Procuraduría General de la República remitió el 9 de diciembre de 1997 al Área de Conservación La Amistad, nota en la cual le indica que estando en trámite el estudio y montaje de los planos que realiza la Oficina de Catastro Nacional y mientras se produce la inclusión de los terrenos dentro de una o varias de las áreas silvestres estatales, debe esa Área administrarlos y protegerlos, como parte del Patrimonio Natural del Estado que son, y tomar las acciones pertinentes para excluir a particulares que pretendan apropiárselos.

La Defensoría de los Habitantes consideró necesario que ante la posibilidad de que varios de estos terrenos hayan sido inscritos, la Procuraduría General de la República procediera a realizar una investigación registral y de estimarse necesario gestionar la declaratoria de la nulidad de las inscripciones que se hubieran practicado sobre terrenos públicos.

En relación con los problemas de inundaciones presentes en la parte baja de la cuenca la Defensoría de los Habitantes consideró lo siguiente:

- Características naturales de la zona y la intervención preventiva de la Comisión Nacional de Emergencias:

Estima la Defensoría de los Habitantes, que es imprescindible que la Comisión Nacional de Emergencias, en coordinación con las instancias oficiales de

atención de desastres, procedan a elaborar un programa de prevención para lo cual resulta conveniente incorporar y aprovechar en todo lo que fuera factible, el programa de atención temprana de desastres por inundaciones que la Organización de Estados Americanos pretende implementar en la zona.

Se sugiere para tal efecto la instalación de puestos de control de caudales y crecidas y la elaboración de modelos que permitan estimar el tiempo real a los centros de alerta de crecidas, por otra parte debe estimarse la conveniencia de instalar obras de protección en las zonas expuestas.

- Sobre las obras de drenaje y modificación de la desembocadura del río Bananito.

Llevan razón los vecinos al cuestionar las medidas adoptadas con el visto bueno de la Municipalidad de Limón y la Comisión Nacional de Emergencias pues al desconocerse los criterios y estudios técnicos que motivaron el drenaje y cambio de curso del río Bananito, no puede descartarse que dichas obras tuvieran alguna relación con los daños ocurridos en los terrenos que ocupan, es evidente que en las márgenes de la desembocadura actual del río Bananito se presentan desprendimientos y se erosionan las paredes de los terrenos adyacentes.

- En relación con las posesiones de terrenos en la Zona Marítimo Terrestre.

De conformidad con la información obtenida en la Municipalidad de Limón, no obstante reconocer la imposibilidad legal para el otorgamiento de concesiones en la zona, se acepta el otorgamiento por parte de ese gobierno local de la existencia de permisos de uso cuyos titulares y terrenos no son identificables en los registros de la oficina respectiva, siendo necesario realizar una inspección de campo cuyos resultados aún no han sido dados a conocer por el ayuntamiento.

Estima la Defensoría que a la Municipalidad de Limón le corresponde realizar un estudio completo de los títulos o permisos conferidos a los poseedores que se encuentran actualmente ubicados en la zona restringida y en tal caso elaborar un sistema de registro y catastro que permita ejercer el control y tomar las medidas correspondientes.

Una vez realizada la demarcación, habiendo sido declarada de aptitud turística de la playa, es necesario que la Municipalidad de Limón proceda a la elaboración del Plan Regulador Costero integrando los usos actuales amparados a título legítimo que correspondan a ese carácter, debe impedirse los usos no conformes con el destino indicado y destinar al uso público la zona que cubría los doscientos metros y aquella que hubiera resultado del movimiento natural reservando los 150 metros restantes al uso turístico conforme lo establezca la planificación.

Se advierte que mientras no se elabore, apruebe y publique el Plan Regulador Costero, la Municipalidad debe abstenerse de otorgar concesiones en la zona y en el caso de que sea procedente el otorgamiento de los permisos de uso,

estos deben considerarse provisionales condicionados y de carácter precario, por otra parte una vez cumplidas las etapas respectivas las concesiones de uso turístico deberán ser aprobados por el Instituto Costarricense de Turismo de conformidad con lo establecido por el artículo 37 de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre.

3. Disposición de desechos del procesado de cítricos dentro de los terrenos del Parque Nacional Guanacaste

La Defensoría de los Habitantes conoció una denuncia que se tramitó bajo el Expediente N° 0165-23-98, presentada en relación con la contaminación generada por la inadecuada disposición de desechos provenientes del procesado de naranjas dentro de los terrenos del Parque Nacional Guanacaste así como por supuestos manejos irregulares dentro del Área de Conservación Guanacaste.

Durante la investigación se realizaron dos inspecciones al sitio corroborándose la veracidad de los hechos denunciados y se emitió el informe correspondiente. Este expediente se discutió tanto con el ex ministro del Ambiente y Energía, de la Administración anterior, como con la ministra del actual gobierno.

El MINAE ha justificado la disposición de los citados desechos, en el marco de un proyecto de investigación para la regeneración de los suelos erosionados del área.

La Defensoría de los Habitantes consideró que el proyecto de investigación para regeneración del suelo fue desarrollado sin contar con registros adecuados de las cantidades de desechos que son depositados en el sitio experimental que, además, carece de monitoreos así como de controles y de los registros usuales en proyectos de investigación, que permitan caracterizarlo como un proyecto con rigor científico.

En el citado informe, la Defensoría evaluó la posibilidad de que con el desarrollo del proyecto se pusieran en riesgo los cuerpos de agua cercanos al sitio de depósito de los desechos de naranja, la microfauna que tiene como hábitat esa zona, en particular, el efecto negativo que pueden producir sobre los roedores algunos de los aceites esenciales que contienen estos cítricos, como por ejemplo el d-limoneno y de las aves propias de la zona. Como preocupación adicional, se consideró la falta de registros que en caso de ser exitoso el proyecto, impedirían que dicha experiencia pudiera repetirse adecuadamente, para regenerar suelos igualmente degradados. Estas inconsistencias que presenta el proyecto, fueron señaladas también por la Comisión Científico Técnica que al efecto nombrara la Universidad Nacional.

Asimismo, en el citado informe se analizó la naturaleza jurídica de las áreas de conservación, sus atribuciones así como las limitaciones existentes para disponer de bienes de dominio público.

Como parte de la investigación desarrollada por la Defensoría, se realizaron tres inspecciones al sitio, dos de ellas en la temporada de cosecha y una fuera de temporada. De éstas se determinó la falta de registros científicos y controles en el desarrollo del proyecto.

Es importante destacar que el proyecto se desarrolló sin contar con un estudio de impacto ambiental previo, que considerara el impacto que dicha actividad generaría al medio ambiente y a la biodiversidad de la zona. Igualmente relevante resultó el hecho de que a la industria procesadora de cítricos, la SETENA le aprobó la operación de una planta procesadora de alimento para ganado, como forma de disposición de esos desechos, la cual no estaba operando y tampoco se había modificado la resolución de la SETENA en tal sentido.

Con fundamento en las consideraciones esgrimidas en el informe, se recomendó suspender el desarrollo del proyecto hasta tanto no se cuente con un estudio de impacto ambiental que estime los posibles beneficios que puede recibir el área de conservación al disponer, dentro de sus terrenos, los desechos de las naranjas procesadas por la compañía.

Otro aspecto que también fue analizado en su oportunidad, fue el cambio de sitio del depósito durante el desarrollo del proyecto, ya que el primer sitio de depósito, denominado El Amo, presentaba una composición de flora y fauna radicalmente distinta a la que presenta el lugar donde se desarrolló la segunda etapa del proyecto, específicamente El Hacha, sin que se brindaran criterios técnicos suficientes para el cambio de sitio, el cual se ubica mucho más cerca de las instalaciones de la industria.

En el sitio denominado El Amo, que cuenta con una superficie de una hectárea, fueron depositados 100 camiones de desechos -aproximadamente 1200 toneladas métricas- y en el Hacha, con una superficie de tres hectáreas, 1000 camiones, es decir, 12.000 toneladas métricas de cáscara de naranja.

También se consideró importante, la carencia de registros por parte del Área de Conservación Guanacaste en relación con el número de camiones de desechos que ingresan al área de depósito, ya que los datos que indican un aproximado de mil camiones por año o 12.000 toneladas métricas. El convenio suscrito establecía además, la disposición de desechos durante 20 años, plazo totalmente arbitrario, sin que, en criterio de la Defensoría, se contara con elementos y valoraciones suficientes que permitieran garantizar el éxito del proyecto ni estimar el impacto en el área a largo plazo.

Como acciones tendientes al seguimiento del referido informe, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Contraloría General de la República, pronunciarse sobre la validez del convenio suscrito y además se solicitó auditar la administración de recursos que ingresan al Área de Conservación Guanacaste. Mediante el informe N°15/99 de la Dirección General de Auditoría, Departamento de Gobierno, ese órgano de control concluyó que el citado convenio suscrito por el MINAE y una empresa carecía de refrendo, requisito *sine qua non* para su ejecución, y que el

contenido de ese convenio no tomó en cuenta una serie de normas jurídicas que deben ser cumplidas de previo a suscribir acuerdos como ese. En virtud de lo indicado, la Contraloría General de la República, concluyó que el convenio incumple la normativa jurídica que regula los contratos celebrados por el Estado y al restablecimiento de la situación del Parque al estado en que se encontraba antes de disponer las toneladas de desechos del procesado de la naranja.

Por su parte, la Sala Constitucional mediante la resolución N° 2219-99 de las 15:18 del 24 de marzo de 1999, y en conocimiento de un recurso de amparo presentado por una empresa contra el Ministerio del Ambiente y Energía en relación con el proyecto de regeneración natural del suelo ya citado, declaró con lugar el recurso y condenó al Estado al pago de costas daños y perjuicios⁸⁷. En la citada resolución la Sala Constitucional consideró que el convenio de servicios ambientales que suscribió el Ministerio de Ambiente y Energía, deviene absolutamente nulo, en cuanto autoriza el depósito de los desechos dentro de una zona del Parque Nacional Guanacaste por resultar contrario al ordenamiento jurídico, al principio precautorio del derecho ambiental y específicamente a los artículos 50 y 11 de la Constitución Política.

Tal y como lo había indicado esta Defensoría, se evidenció la ausencia de un estudio de impacto ambiental previo, sobre todo en lo que corresponde al módulo 2, El Hacha, donde por ejecutar dicho convenio, se provocó la muerte de algunos de los arbustos y la contaminación y obstrucción de una quebrada. Igualmente, se elabora respecto a la naturaleza jurídica del Área de Conservación considerando que se trata de un área donde no podían permitirse actividades que cambiaran el uso o las características ecológicas del sitio.

Finalmente, debe considerarse que de conformidad con esta resolución el Ministerio de Ambiente y Energía deberá tomar las medidas necesarias para revertir la situación y para la recuperación y protección de la zona.

4. Labor preventiva de la Comisión Nacional de Emergencias

La Defensoría de los Habitantes se ha manifestado en múltiples ocasiones sobre la necesidad de que las autoridades responsables se preocupen por evitar la pérdida de bienes materiales y vidas humanas, como consecuencia de la vulnerabilidad ambiental, la cual se incrementa por el uso de terrenos para usos distintos para los cuales tienen vocación natural. Es por ello que en atención a las distintas denuncias recibidas por los habitantes ha recomendado a la Comisión Nacional de Emergencia, a las municipalidades, al Ministerio de Vivienda, al BANHVI, y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, intervenir oportunamente en los casos de desbordamiento de ríos, avalanchas, erosión de terrenos, fallas geológicas y contaminación por aguas negras, entre otros. Estos fenómenos afectan en Costa Rica a gran cantidad de familias, generando costos sociales,

⁸⁷A la fecha, el voto ya está redactada pero aún le faltan unas firmas.

ambientales y económicos importantes y sobre todo, creando situaciones de saneamiento ambiental que ponen en riesgo la vida y la salud de los habitantes.

El principal bien protegido por el ordenamiento jurídico, es la vida, y en atención a este compromiso adquirido por la sociedad costarricense, deben realizarse todos los esfuerzos que se estimen necesarios para evitar mayores pérdidas y afectación en la salud y economía de los hogares de las familias de menores recursos.

A las municipalidades de Guadalupe, Desamparados, Cartago, Limón y San José, entre otras, se les ha prevenido sobre los riesgos que se presentan en sus cantones y respecto a la importancia de realizar acciones concretas, como reubicaciones de familias, dragado de ríos, construcción de muros de contención y, sobre todo, restringir las autorizaciones para la construcción de proyectos habitacionales en zonas vulnerables y terrenos no aptos para vivienda, con el fin de reducir el impacto de los fenómenos naturales en las familias beneficiarias de proyectos de interés social o de viviendas individuales ubicadas en áreas especialmente sensibles ⁸⁸. En los cantones señalados, se acredita gran saturación de suelos, poca capacidad de los cauces para recibir las aguas servidas provenientes de las urbanizaciones, problemas de erosión en terrenos de relleno, o zonas de enjambres sísmicos, entre otros. Algunos ejemplos de lo indicado son los casos de río Cucúbres y río Damas en Desamparados, Urbanización Manuel de Jesús Jiménez, Los Diques, Cocorí, y río Reventado en Cartago, Urbanización Johnny Ramírez y Los Pinos en San José.⁸⁹

Lamentablemente las medidas de prevención no se han adoptado oportunamente y se han dado afectaciones que bien pudieron evitarse. La Defensoría ha solicitado en múltiples ocasiones el criterio de la Comisión Nacional de Emergencias a fin de determinar técnicamente la situación de riesgo en que se encuentran las familias así como también las medidas de mitigación o corrección necesarias. La Defensoría ha enfatizado, en estos casos, sobre la importancia de que las instancias involucradas coordinen la labor preventiva. A efecto de tener claridad en cuanto al alcance de la competencia de la Comisión Nacional de Emergencias en estos supuestos, y ante una diferencia de criterios entre la Comisión y la Defensoría, dado que la Defensoría ha sostenido, reiteradamente, que no existe justificación alguna para que la Comisión Nacional de Emergencia se inhiba de actuar en situaciones de prevención, se optó por consultar a la Procuraduría General de la República respecto de los alcances de las funciones asignadas por ley a dicha Comisión.

Dicha consulta originó el dictamen N° C-257-98 en el que se establece claramente la competencia preventiva de la citada Comisión frente a situaciones de necesidad y urgencia. El citado dictamen indica, además, que la Comisión Nacional

⁸⁸ Expedientes : 22998-23-97, 1777-23-96, 5038-23-98,065-23-98,084-23-98, 3072-23-97 y 527-03-94.

⁸⁹Ibidem.

de Emergencia tiene, entre sus competencias, el poder-deber de realizar acciones de prevención que protejan las personas y los bienes en situaciones de peligro.

El dictamen, desarrolla los argumentos esgrimidos por la Sala Constitucional en la resolución N° 3410-92 del 10 de noviembre de 1992, de conformidad con la cual, la Comisión debe seguir cumpliendo con las funciones que su normativa le otorga y, por lo tanto, cumplir con los fines impuestos por el legislador al momento de su creación.

Es importante resaltar, que la Procuraduría dictaminó que la Comisión puede realizar acciones preventivas, pero no enmarcadas dentro de un régimen de excepción sino, tal y como lo ha señalado la propia Sala Constitucional, su accionar debe someterse a la legislación ordinaria, incluso en lo que atañe a procedimientos de contratación.

Pese a existir el dictamen supracitado, y jurisprudencia constitucional, la Comisión Nacional de Emergencia ha sostenido una posición contraria a lo anteriormente esgrimido, aduciendo que la ley no le permite actuar en materia preventiva.

Como ejemplo de tal posición puede citarse que a raíz de la investigación que llevó a cabo la Defensoría de los Habitantes y con el ánimo de amparar el derecho a la salud y seguridad de los residentes del Condominio Río Damas⁹⁰ se remitió a la Comisión Nacional de Emergencia, copia de toda la documentación técnica sobre el caso, lo anterior con el fin de que la Comisión Nacional de Emergencia, se pronunciara sobre la posibilidad de reubicación de las familias que habitan dicho condominio.

Ante dicha solicitud, se recibieron diferentes oficios suscritos por los representantes de dicha institución, conforme consta en el expediente en el sentido de que la Comisión Nacional de Emergencia, no puede actuar en situaciones de prevención.

Dado que la posición de la Comisión Nacional de Emergencia, a criterio de esta Defensoría violenta, evidentemente, los mandatos legales y la jurisprudencia constitucional, que le han sido impuestos, se decidió interponer una denuncia penal contra el Presidente y Junta Directiva de dicha institución por el delito de incumplimiento de deberes, denuncia que se tramita en el Juzgado Penal de Pavas bajo el expediente N° 651-3-99.

Resulta evidente la ausencia de una planificación y coordinación entre los distintos sectores administrativos, en el ámbito nacional que evite o contenga la incidencia de los desastres que han causado al país enormes pérdidas tanto económicas, ambientales y sociales. La coordinación de estas actividades le corresponde evidentemente a la Comisión Nacional de Emergencias, organismo que cuenta con la información puntual sobre vulnerabilidad en todos los campos, y

⁹⁰Expediente 065-23-98

por ser responsable tanto de la atención de las emergencias como de la prevención de éstas.

5. Manejo de desechos

a. Desechos Domésticos: el caso de Río Azul

La adecuada disposición de los desechos sólidos continúa siendo un tema sin resolver en nuestro país. A pesar de que se ha logrado generar conciencia ciudadana sobre el tema y de que ya se han establecido algunos verdaderos rellenos sanitarios, que funcionan de acuerdo con las disposiciones existentes, la mayoría de la basura que producen nuestras ciudades continúa depositándose en el botadero de Río Azul, sin clasificación alguna y con un tratamiento que, en los últimos meses, ha resultado insatisfactorio.

Aún las autoridades del Poder Ejecutivo no han establecido una fecha de **cierre definitivo** a la recepción de basura, o al menos de una regionalización que permita la disminución sustancial de las toneladas de desechos que se depositan en el lugar. El Ministro de Salud y la Unidad Ejecutora de Desechos Sólidos han hablado de extender el plazo entre 500 y 750 días más de funcionamiento, en caso de que se continúe operando recibiendo la misma cantidad de desechos. Sin embargo, esta posición es contradictoria con los estudios técnicos anteriores (con base en los cuales se realizó el informe final de esta Defensoría e incluso los votos de la Sala Constitucional) y no se conoce de algún detallado estudio técnico posterior, que permita sostener la posibilidad de tal operación.

El avance en las obras de cierre técnico ha sido muy tímido, sigue sin iniciarse el proyecto de aprovechamiento de gas propano, de acuerdo con los mismos informes del Ministerio de Salud, aún no se ha logrado un funcionamiento óptimo de las lagunas de lixiviados, a pesar de algunos avances realizados al respecto. En los días previos a la emisión del presente informe, incluso se tuvo dificultades con el material de cobertura de los desechos debido al desperfecto de la maquinaria.

Ante las situación descrita, el 12 de abril de 1999, algunos de los habitantes de las comunidades aledañas al relleno bloquearon la entrada al mismo. Ante solicitud de los dirigentes comunales y del señor Ministro de Salud, la Defensoría de los Habitantes intervino como mediadora en el conflicto, lográndose la apertura de la entrada del relleno ese mismo día y la realización, días después, de una reunión de alto nivel en que los dirigentes expusieron directamente a los señores Ministros de Salud y de la Presidencia, así como al Presidente Ejecutivo de la Comisión Nacional de Emergencia, los problemas de contaminación, de falta de material de cobertura y de recursos que impiden un actuar fluído de la Unidad Ejecutora y de otras necesidades comunales.

En esta reunión se logró un compromiso por parte de las altas autoridades para que la Comisión Nacional de Emergencia valorara las zonas aledañas al

relleno y determinara cuáles son las viviendas que se encuentran en grave situación, con el fin de brindarles el apoyo necesario. Se llevó a cabo una visita de inspección de acuerdo con los compromisos obtenidos y se está a la espera del informe escrito por parte de dicha Comisión. Igualmente, se indicó que la maquinaria que estaba descompuesta ya había sido reparada, que se mantendría la coordinación con la Policía Montada para evitar que los camiones produjeran problemas de contaminación en el trayecto y, por último, que se tomarían las medidas necesarias para operar adecuadamente mientras se realiza el cierre técnico.

La Defensoría de los Habitantes, desde la emisión de su informe final del caso en octubre de 1995⁹¹, señaló que la vida útil del relleno de Río Azul era limitada, por lo que el tema del cierre era un punto primordial a considerar. Es criterio de esta Defensoría, que debe definirse una fecha definitiva de cierre en un plazo corto o que, en caso de que se pretenda una regionalización con disminución sustancial de la cantidad de desechos que se reciben, debe solicitarse un estudio técnico, preferiblemente a un ente neutral y científico, como alguna de las universidades públicas, que determine si es posible continuar operando en esas condiciones y por cuánto tiempo. Igualmente, tal y como se le hizo saber al señor Presidente de la República y al señor Ministro de Salud⁹², considera esta Defensoría que la regionalización del relleno no puede significar un cese de las actividades de cierre técnico por parte del Poder Ejecutivo, que tiene la obligación de llevar a buen término ese cierre ya que ha operado por muchos años en el sitio y en muy malas condiciones. En ese sentido, el artículo primero del Decreto Ejecutivo N° 27781-S⁹³ sería contrario con el ordenamiento jurídico y con las resoluciones de la Sala Constitucional emitidas al respecto⁹⁴.

Estima la Defensoría que la solución al problema de Río Azul no es perpetuar la operación del relleno, sea en manos del Poder Ejecutivo o de las Municipalidades, actuar así sería irresponsable y generaría problemas de credibilidad en las autoridades públicas que se han comprometido en diversas ocasiones a decretar el cierre definitivo del mismo.

En este proceso de búsqueda de alternativas, es necesario también realizar una campaña de educación dirigida a los habitantes, a fin de disminuir la cantidad de basura que se produce y fomentar los programas de reducción, reciclaje, reutilización y clasificación de los desechos, sólo de esta forma la solución podrá ser sostenible para nuestro planeta.

b. Desechos Hospitalarios

⁹¹ Expediente 290-23-95

⁹² DH-0318-99 del 26 de abril de este año

⁹³ Publicado en La Gaceta el 20 de abril pasado

⁹⁴ N°. 1154-96

Según se reseñó en el pasado informe anual, la Defensoría de los Habitantes recomendó a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, un tratamiento especial para los desechos hospitalarios. Interinstitucionalmente, se han venido realizando esfuerzos para mejorar el proceso de gestión de residuos hospitalarios, dentro de este proceso, la Caja Costarricense de Seguro Social creó una oficina reponsable de mejorar ese tratamiento a través del Programa de Saneamiento Básico Institucional.

En el último año, las autoridades del Ministerio de Salud han aplicado un programa de vigilancia continuo para la evaluación de las condiciones sanitarias y ambientales de los hospitales y clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, además de clínicas privadas, lo que incluye los procedimientos en materia de manejo de desechos. En la primera fase, se evalúan los hospitales, en la segunda las clínicas y, en la tercera, los centros de salud y EBAIS, lo que espera concluirse en julio de 1999.

Hasta el momento, se ha presentado a esta Defensoría copia de los resultados de las inspecciones realizadas en el Hospital Max Terán, la Clínica Jerusalén y la Clínica de Coronado. En estos documentos se observa que se han encontrado una serie de deficiencias y que el Ministerio de Salud ha ordenado medidas para su corrección.

Se trata, sin embargo, de un proceso en el cual falta aún mucho por hacer, por la seguridad de los trabajadores que manipulan este tipo de desechos y de la población en general. Debe llamarse la atención en el sentido de que, en todos los informes remitidos, se han detectado deficiencias en el manejo de desechos hospitalarios; por lo que será necesario que el Ministerio de Salud, lleve a cabo un seguimiento fuerte para verificar que se realicen las correcciones dispuestas y establecer una efectiva coordinación con la CCSS, para que el mejoramiento de estos aspectos permee a todas las instancias responsables. Tómese en cuenta que la disposición de este tipo de desechos se continúa realizando en un área común con los desechos domésticos a pesar de ser considerados -en más de un 40%-, como desechos peligrosos.

6. Mala calidad constructiva de las viviendas y desarrollo de proyectos de interés social en lotes sin vocación urbana

La constante en las quejas que recibe la Defensoría sobre proyectos colectivos o de operaciones individual, refieren a la mala calidad constructiva que presentan las viviendas construidas en los proyectos de interés social, las cuales por lo general son entregadas con instalaciones eléctricas expuestas, paredes sin repello, utilización de materiales de construcción "de segunda" o que no reúnen las especificaciones técnicas que corresponden, inadecuados o en algunos casos inexistentes sistemas de evacuación de aguas negras y servidas.

La Defensoría ha constatado que el incumplimiento de estándares mínimos de calidad obedece al hecho de que las Entidades Autorizadas del Sistema

Financiero Nacional para la Vivienda conciben su papel como meros entes financiadores de las solicitudes que presentan los desarrolladores en el caso de proyectos colectivos o al propio habitante cuando se trata de una operación individual, sin que sea debidamente supervisado el cumplimiento de las especificaciones técnicas de las obras y el apego de éstas con lo establecido en los planos de construcción aprobados.

También se denuncia la mala calidad que presenta la infraestructura comunal, esto es, aceras, cordones de caño, calles, provisión de agua potable, sistemas de evacuación de aguas negras, pluviales y servidas, utilización de tuberías con dimensiones menores a las que técnicamente corresponden y que afectan el suministro de agua potable de la comunidad.

Sobre este particular, a pesar de que la Defensoría viene denunciando esta situación desde hace varios años y ha instado a la Administración a que prepare y envíe un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, en el que se establezca la responsabilidad de la entidad autorizada, respecto a la calidad constructiva y a la vocación de los suelos, esto no ha ocurrido por lo que la propia Defensoría se ha dado a la tarea de preparar un proyecto de ley en tal sentido y remitirlo tanto a las jefaturas de fracción como a los ministros responsables y a la Presidencia de la República.

Ejemplo de esta delicada situación son los beneficiarios del proyecto la Gran Piedra⁹⁵ quienes denunciaron ante la Defensoría a la Mutual Guanacaste, la empresa desarrolladora AICET de Costa Rica y al BANHVI por cuanto el proyecto quedó en total abandono, no obstante lo anterior, la MUGAP inició el cobro por los créditos adquiridos sin que las viviendas hubieran sido habitadas. Adicionalmente, los vecinos denunciaron que las obras presentan defectos constructivos, inadecuada disposición de aguas servidas y drenajes inconclusos; y en el ámbito de infraestructura comunal, carecen de aceras y a ninguna casa se le ha instalado el servicio de agua indicándoseles que el costo de la acometida correría por cuenta de cada familia.

Durante la investigación, la Defensoría tuvo por demostrado que el proyecto -compuesto por 33 viviendas- fue financiado por la MUGAP y se inició con la construcción de 16 viviendas la cual fue suspendida en setiembre de 1997, esto debido a la declaratoria de intervención de la MUGAP que implicó el incumplimiento del cronograma de desembolsos inicialmente propuesto de modo que el flujo de recursos fue muy irregular. Asimismo, de acuerdo con inspección realizada en el sitio, se acreditó que las obras presentaban omisiones en construcción que tornaban prácticamente imposible su habitación producto, además, del deterioro que se había generado a partir del abandono del proyecto.

En este caso, la Defensoría concluyó que se violentó el derecho de los habitantes a recibir información adecuada y oportuna, dado que al momento de emitir el informe se desconocía cual entidad autorizada asumiría la administración

⁹⁵ Expediente N°0057-23-98

del proyecto y que, siendo que el retraso y la suspensión de las obras no habían sido imputables a los beneficiarios, cualquier medida tendiente a cargarle a éstos los costos para terminar o reparar las viviendas, que naturalmente responden al abandono o por fallas en el proceso de levantamiento, sería, a todas luces, ilegítima. La Defensoría concluyó en este caso que la Gerencia del BANHVI, la MUGAP o su liquidadora deberán coordinar acciones y definir la reparación y la conclusión de las obras con la mayor brevedad posible.

Asimismo, la Defensoría giró varias recomendaciones, entre ellas, a la Gerencia General del BANHVI con el fin de que se levante un inventario de las obras faltantes y defectuosas del proyecto y se requiera a la Intervención de la MUGAP, el cumplimiento de un cronograma de obras para finalizar el proyecto.

Otro ejemplo de lo anterior, es el caso de la Johnny Ramírez⁹⁶ en Barrio Cuba, en el cual la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación relacionada con serios daños que presentaban algunas viviendas de esta urbanización de interés social. Esta institución concluyó, de acuerdo con diversos informes técnicos, que existían problemas de deslizamiento de terreno -dado que los estudios de suelo realizados durante la elaboración del proyecto no fueron suficientes para determinar las características del terreno- y mala calidad constructiva, lo que ameritaba la ejecución de diversas obras de ingeniería y la reubicación de varias familias.

Con fundamento en lo anterior, la Defensoría recomendó a los organismos involucrados, disponer el traslado de las familias que así lo requerían, proceder a coordinar las acciones de contención y otorgarle contenido presupuestario a dichas obras.

En casos como el presente, la Defensoría de los Habitantes ha venido señalando que, atendiendo a la filosofía que inspira al sistema y las normas legales que regulan el programa de vivienda popular, la responsabilidad del desarrollador y de la entidad autorizada ante los beneficiarios es solidaria y no podía hacerse depender de un proceso de reclamación a otras entidades en la vía judicial. Este criterio fue objeto de recurso de reconsideración por parte del Banco Popular por considerar que existían otros responsables como la empresa encargada de la construcción, el profesional responsable, la propia Asociación y las entidades que autorizaron planos y permisos de construcción, además, de que la responsabilidad del Banco se limitaba a aspectos financieros del proyecto.

La Defensoría de los Habitantes resolvió, reiterando la posición que ha sostenido a través de los diferentes informes finales de expedientes e informes anuales presentados a la Asamblea Legislativa, que tratándose de viviendas de interés social, la inversión se realiza con fondos públicos, por lo que existe una normativa de orden público que atribuye deberes específicos a quienes supervisan la inversión con esos fondos con el fin de asegurar que la construcción de las viviendas cumpla con normas de seguridad, calidad así como las sanitarias.

⁹⁶ Expediente N°1989-23-97

Estima la Defensoría, que la calidad de la obra y la supervisión técnica son premisas para asegurar la inversión. Esto no quiere señalar que los conflictos que se presenten entre los entes participantes en un proyecto de vivienda no puedan dilucidarse en la vía judicial, pero lo que la Defensoría no acepta es que los beneficiarios del proyecto deban esperar a que los procesos judiciales se resuelvan para poder resarcirse de los daños causados, existiendo todo un régimen de responsabilidad en la instancia administrativa que le permite obligar a los distintos órganos que integran el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, a responder.

No obstante lo anterior, el Banco Popular decidió impugnar en vía judicial las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes, lo que esta institución considera que constituye una táctica dilatoria para no asumir las responsabilidades que le corresponden. La Defensoría ha insistido ante la Superintendencia General de Entidades Financieras y el Banco Popular, que estas actuaciones del Banco no eximen a las instituciones involucradas de cumplir con sus obligaciones legales, continuar con los trámites para dar cumplimiento a lo recomendado y atender la imperiosa necesidad de traslado de las familias afectadas. Lo que más preocupa a la Defensoría de los Habitantes, es que durante todo este tiempo, mientras las instituciones involucradas debaten su responsabilidad, la vida y seguridad de los habitantes afectados continúa en peligro, como lo ha demostrado una vez más un informe reciente del Ministerio de Salud que declara inhabitables muchas de las viviendas y ordena su desalojo.⁹⁷ La actuación rápida y responsable de la administración es ahora más urgente que nunca.

Como aspectos positivos, puede señalarse que el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos abrió un expediente de investigación para determinar la responsabilidad que puede tener el ingeniero a cargo de la empresa constructora así como a los ingenieros fiscalizadores de inversiones. En atención a dicha investigación se emitió un informe preliminar ISRG-12199 y actualmente, mantiene en proceso de recopilación de la información el caso.

Por otra parte, el proyecto habitacional La Pradera, ubicado en la Guácima de Alajuela, fue iniciado por la Asociación Específica Pro-Vivienda de Alajuela en 1989 con el financiamiento del Banco Popular y de Desarrollo Comunal para la realización de las obras. La Urbanización constaba en principio de tres etapas y estaba dirigida a una población constituida en su mayoría por madres jefes de hogar, que debido a su precaria condición económica, no tenían oportunidad de acceder a vivienda. El proyecto de vivienda fue calificado de interés social por el BANHVI.

Durante la construcción de la primera y segunda etapa se presentaron dificultades para que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal girase los fondos de financiamiento; así como la aparente omisión de la Asociación en presentar la documentación necesaria para realizar la individualización de los préstamos. Concretamente, las dificultades provenientes del Banco Popular se presentaron una

⁹⁷ Informe UPCD-D 001-98 del 5 de enero de 1999.

vez concluida la primera etapa del proyecto (octubre de 1989), momento en que se detuvo el giro de los dineros.

El Banco Popular justificó la detención en el giro de los dineros en la omisión por parte de los representantes de la Asociación Pro-vivienda de enviar los expedientes individuales de los beneficiarios de la primera etapa. Asimismo, no se aportaron los planos catastrados de los terrenos, requisito necesario para proceder a la individualización de los terrenos y correspondiente otorgamiento a cada uno de los beneficiarios.

Por su parte, se había solicitado ante el Banco Hipotecario de la Vivienda la recalificación del proyecto como proyecto de interés social con el fin de abaratar la construcción con la disminución del valor de los materiales de construcción. Sin embargo, se presentaron atrasos en dicha institución con respecto a la tramitación de la solicitud.

El atraso presentado condujo a la insuficiencia del crédito aprobado en primer término. A su vez, la Asociación de Vivienda desde 1989 comenzó a anotar segregaciones sobre la propiedad y en el Registro Público se anotaron varios embargos.

En su respuesta, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal indicó que las pugnas internas entre los beneficiarios y la falta de pago del préstamo otorgado, ocasionaron la paralización del proyecto y la remisión de los créditos al trámite de cobro judicial.

Por otra parte, las viviendas de la segunda etapa fueron entregadas a los beneficiarios sin contar con los acabados básicos. Además, se presentaban problemas debidos a la mala calidad de los materiales empleados en las obras de urbanización. Al respecto, es importante anotar que la investigación determinó la ausencia de aprobación por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados del sistema de aguas de la urbanización. Consecuentemente, los daños e irregularidades en la construcción elevaron significativamente su costo.

Las autoridades bancarias y la Asociación Pro-Vivienda firmaron en 1993 un Fideicomiso con el fin de terminar la construcción del Proyecto de Vivienda. En el Fideicomiso el Banco recibió como dación en pago el terreno de la Urbanización y se comprometió a girar los fondos necesarios para la finalización de la construcción, ascendiendo el crédito a la suma de ₡214.643.000,00 posteriormente ampliada en ₡15.590.000,00 como reintegro de saldo a favor por concepto de la dación en pago. Después, se le agregó una suma cercana a los treinta millones de colones en concepto de reajuste de bono aplicado por el BANHVI.

Las denuncias planteadas por los vecinos se referían a esta etapa de la construcción. Estas pueden ser agrupadas en dos grandes bloques. En el primero, referían a una serie de anomalías en la administración del Fideicomiso.

La investigación de la Defensoría determinó que estos problemas se debieron principalmente por la ausencia de comunicación entre los representantes de la Asociación Pro-Vivienda y los vecinos. Por esta razón, los vecinos no tuvieron conocimiento de las cláusulas establecidas en el Fideicomiso, ni de las consecuencias prácticas derivadas del mismo. Sin embargo, los vecinos sí manifestaron sus dudas con respecto al empleo de la totalidad de los dineros girados en la construcción de las viviendas.

El otro bloque de denuncias hacía referencia a las omisiones del Banco Popular y de Desarrollo Comunal en relación con la supervisión y garantía de la calidad de las obras en construcción. Al respecto, se determinó que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal no solicitó a la empresa constructora la garantía de cumplimiento de las obras. En su lugar, se aplicó una retención del 15% con respecto a los giros que se realizaban para la construcción, lo que derivó en un perjuicio para los beneficiarios del proyecto urbanístico.

Durante el proceso de construcción, las autoridades municipales tampoco ejercieron la función de supervisión establecida en la Ley de Construcciones y su Reglamento.

Por otro lado, las autoridades bancarias no ejercieron las funciones de fiscalización y vigilancia sobre la construcción tal y como se establece en el Reglamento General de Crédito del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Este reglamento establece en sus artículos 17 y 25 una obligación legal a las entidades autorizadas orientada a evitar que se presenten anomalías en el proceso de construcción y que este se materialice en cumplimiento y observancia de los planos aprobados y los contratos firmados.

En lugar de velar por la calidad de la construcción y cumplimiento del contrato firmado entre el Fideicomiso y la empresa constructora, las autoridades del Banco Popular encargadas del proyecto delegaron la fiscalización en un ingeniero contratado por la Asociación. Si bien, dicho ingeniero emitió una serie de observaciones con respecto al proceso constructivo, dentro de la información enviada a la Defensoría no se encontró documento que comprobara la corrección de las irregularidades detectadas.

Se presentó documentación en la que se evidencia que la empresa constructora entregó varias viviendas incompletas, así como la ausencia de obras de urbanización, particularmente del sistema de alcantarillado de aguas servidas. Sin embargo, la empresa constructora sí recibió la devolución de la garantía (retención del crédito) y sólo se le aplicó una multa por el atraso presentado en la entrega de las obras.

No consta en el expediente información con respecto a la realización del avalúo ni de los resultados del mismo. Por el contrario, las afirmaciones de los vecinos sobre el mal estado en que fueron entregadas las viviendas confirman la clara omisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal en su condición de entidad autorizada.

Ahora bien, simultáneamente los beneficiarios deben enfrentar otras dificultades provenientes del atraso en el pago de las cuotas del préstamo a la entidad bancaria, que en muchos casos ha culminado en el cobro administrativo y judicial de los pagos insolutos e incluso se vislumbra el ulterior remate de las viviendas. En este punto, es necesario señalar que desde un primer momento los beneficiarios han afirmado que no se realizó el estudio socioeconómico de rigor exigido antes de la firma del Contrato de Fideicomiso. Esta omisión derivó en la fijación de mensualidades que sobrepasaban la capacidad financiera de las familias.

Con base en la información recibida, se emitieron varias recomendaciones a la Superintendencia General de Entidades Financieras y al BANHVI tendientes a la realización de una intervención al Banco Popular con el fin de revisar el manejo aplicado a los fondos en el proyecto y la determinación de la situación individual de cada uno de los deudores.

Con el fin de determinar la efectiva aplicación de los dineros entregados, se señaló la necesidad de realizar un estudio técnico en conjunto con el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos para determinar el estado de las viviendas al momento de su entrega. Con base en la investigación realizada y con cumplimiento al debido proceso, determinar la posible responsabilidad por parte de los funcionarios del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

En último término es preciso señalar que la SUGEF presentó un recurso de reconsideración contra tres de las recomendaciones contenidas en el informe final, el 24 de marzo de 1999, mediante oficio SUGEF -1688-99 fechado 22 de marzo de 1999. Dicho recurso se encuentra en estudio para su resolución.

7. Zona de protección del recurso hídrico

Uno de los temas señalados por la Defensoría de los Habitantes como de atención prioritaria en el informe anual del año pasado fue la necesaria protección del recurso hídrico, por su importancia para la vida y la conservación de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Se indicó en esa oportunidad que para la protección de las fuentes de agua, especialmente aquellas para consumo humano, era necesario garantizar el respeto del cauce ecológico, identificar las zonas de recarga, así como reivindicar y reforestar la zona pública de los 200 metros de protección e identificar dichas zonas en los mapas oficiales.

a. Caso La Chayotera⁹⁸

Entre los casos citados de contaminación de fuentes de agua e irrespeto de la zona de protección, estaba la queja por contaminación del Acueducto de

⁹⁸ Expediente N° 2299-23-97

Alajuela, fuente "La Chayotera" en Poás de Alajuela, por agroquímicos utilizados en un vivero de helechos. Durante la investigación se constató que el vivero no contaba con permisos y que, por la topografía del terreno, la fuente de agua se encontraba expuesta a contaminación por filtración y escorrentía de las aguas residuales provenientes de los cultivos. Se recomendó entonces reivindicar la zona pública y reforestarla, realizar los estudios necesarios para determinar si existía contaminación o riesgo y ordenar las mejoras necesarias para evitarla.

En el último año, a raíz de las recomendaciones emitidas, las instituciones involucradas intervinieron en la atención del caso. Después de realizados los estudios de análisis de agua por parte del Ministerio de Salud, no se reportó contaminación por plaguicidas, no obstante, para evitar peligro de contaminación se le solicitó al vivero denunciado la presentación de un plan de manejo de desechos líquidos y sólidos y la puesta en práctica de un sistema de tratamiento de las aguas de escorrentía que conduzcan agroquímicos. Además, se ordenó, por parte del Ministerio de Ambiente y Energía, el retiro de las plantaciones a las distancias de seguridad, lo que fue cumplido sólo parcialmente, dado que, aunque se retiraron los cultivos, las instalaciones siguieron dentro de la zona de protección lo que motivó presentación de la denuncia penal respectiva por parte de esa autoridad. La Municipalidad delimitó físicamente la zona de la naciente, realizó los estudios y determinó que la zona de protección pertenecía a la empresa propietaria del vivero, por lo que falta por determinar el procedimiento para la reivindicación. Resulta importante señalar también que se continuó con el proyecto para determinar la ubicación de las nacientes que abastecen las comunidades del Cantón Central de Alajuela.

A raíz de este caso se generó una conciencia en las autoridades locales de la importancia de abordar el tema desde una perspectiva global, conciencia que se tradujo en acciones concretas, y los habitantes que interpusieron la queja se encuentran bastante satisfechos con los cambios logrados.

b. Caso Acueducto de Laguna de Alfaro Ruiz⁹⁹

En relación con el caso de contaminación del área de recarga acuífera de las nacientes que abastecen el Acueducto de Laguna de Alfaro Ruiz, especialmente a causa del desarrollo de un proyecto del Instituto de Desarrollo Agrario, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados remitió al Laboratorio Nacional de Aguas solicitud de estudio de la calidad de las aguas. La Defensoría insiste, ante esta institución, sobre su función contralora en la materia de acuerdo con lo dispuesto por la ley. Por su parte, el IDA decidió destinar para la construcción de viviendas, únicamente los primeros 10 lotes, pues de acuerdo con el criterio técnico recabado, dicha zona no representa peligro para las fuentes de agua por su ubicación y compró una nueva finca para trasladar el centro del asentamiento proyectado.

⁹⁹ Expediente 568-23-96

8. Trabajadores bananeros afectados por el DBCP

En noviembre de 1998, la Defensoría de los Habitantes concluyó la etapa de investigación en el caso de los trabajadores agrícolas afectados por la aplicación del producto químico conocido como DBCP, en las plantaciones bananeras durante el período de 1970 a 1979¹⁰⁰.

Para la atención del caso se realizaron visitas a las comunidades de Guápiles, Nicoya de Guanacaste, Barranca y Corredores de Puntarenas. Durante las visitas realizadas, se entrevistaron aproximadamente 4.000 personas, entre ex trabajadores bananeros, esposas y compañeras y mujeres jefas de hogar cuyos esposos ya fallecieron. En dichas visitas, mediante el uso de formularios y atención personalizada, se recopiló información relacionada con la sintomatología, afecciones, padecimientos, centro de atención médica donde son atendidos, núcleo familiar y la situación socioeconómica de los afectados, así como el período en que laboraron para las fincas bananeras.

En el informe final se concluyó, de acuerdo con las fuentes de consulta, que el DBCP era altamente tóxico y pudo ocasionar problemas de esterilidad e impotencia en los varones, así como una serie de padecimientos físicos y psicológicos en los trabajadores bananeros. Estimó la Defensoría que las patologías que presentan los cuatro mil trabajadores entrevistados directamente por funcionarios de la Defensoría, y de quinientas compañeras de éstos trabajadores, así como sus hijos, no han sido adecuadamente estudiadas y por ello muchos de estos trabajadores carecen de diagnósticos y tratamientos oportunos. Tampoco son atendidos adecuadamente en los centros médicos del país, la mayoría de los trabajadores bananeros afectados se han visto limitados en el acceso a los centros de salud dado que, desde hace varios años se ven imposibilitados para realizar labores agrícolas y no han tenido capacitación en otras áreas de trabajo. Esta situación da como resultado la falta de cobertura del sistema de seguridad social y pensiones para los trabajadores y sus familias las cuales sobreviven de ingresos generados en la economía informal y trabajos de temporada.

Consideró, en esa oportunidad la Defensoría, que la población afectada debe ser evaluada en forma integral por un grupo interdisciplinario de médicos a efecto de determinar si las demás patologías reportadas por este tipo de población pueden asociarse efectivamente a la exposición al DBCP. Independientemente de los resultados que pueda arrojar este tipo de valoración multidisciplinario, lo cierto es que se trata de una población que debe recibir apoyo por parte del Estado, específicamente, en lo concerniente al acceso a los servicios de salud, a pensiones y a obtener información oportuna y clara respecto a su condición física. También, se solicitó en el informe que emitiera la Defensoría, capacitar a las jefas de hogar y a los trabajadores en otro tipo de actividades a efecto de que puedan suplir las necesidades más inmediatas de su núcleo familiar.

¹⁰⁰Expedientes: 250-23-98 y 261-23-98

En el citado informe se estableció fuera de toda duda la responsabilidad del Estado costarricense por cuanto permitió la importación y aplicación del DBCP, y el incumplimiento de normas de seguridad establecidas para los trabajadores agrícolas de la época. Todo ello se concluye con fundamento en la teoría de la responsabilidad objetiva y el hecho elaborado ampliamente por la doctrina respecto a que la prescripción corre a partir del momento en que se tiene conocimiento del daño y lógicamente se identifica y establece la causa.

Se desprende de la reconstrucción de hechos realizada por la Defensoría, con base en documentos de estudio y entrevistas, que el DBCP se estableció como causa de esterilidad comprobada en 35 trabajadores de una fábrica de formulación de este producto en Occidental, California, razón por la cual en 1975 la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de Norteamérica (EPA) lo calificó como posible agente carcinógeno y estableció la necesidad de que los trabajadores utilizaran equipo de protección. Posteriormente en 1977, mediante la sanción de leyes federales, se prohibió la elaboración del citado producto y se restringió su uso en los Estados Unidos, no obstante ello, el nematocida se continuó produciendo, exportando y aplicando en Costa Rica y en otros países centroamericanos, principalmente en Honduras. Pese a la disposición de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos y a que dos de las tres principales compañías productoras de banano en la región abandonaron su uso en 1977, la compañía Standard Fruit insistió en continuar su uso en Costa Rica y en 1978, implementó el uso de equipo de protección personal.¹⁰¹

Conforme los requerimientos de los trabajadores, y tal y como se indicara supra, la Defensoría considera que el Estado debe satisfacer los siguientes derechos de la población afectada:

- Atención médica integral de los afectados

Los estudios y las referencias médicas consignadas en el presente informe, señalan que muchos de los padecimientos y enfermedades relacionadas con la exposición al DBCP pueden manifestarse o confirmarse mucho tiempo después de los períodos de exposición, tales como el cáncer y otras enfermedades crónicas. Algunos de estos estudios refieren a períodos de hasta 20 años.

De conformidad con la información recabada en las entrevistas realizadas a los trabajadores, se puede inferir que muchos de sus padecimientos y enfermedades no han sido aún diagnosticadas por especialistas, ni relacionados con su exposición al DBCP. La atención médica que recibe la gran mayoría se limita al servicio de medicina general en centros de atención de primer y segundo nivel -clínicas y EBAIS-, en aquellos casos en que los atienden, ya que la mayoría no están cubiertos por la seguridad social dado que no pueden laborar en actividades agrícolas ni exponerse al sol, dada su deteriorada condición de salud.

¹⁰¹ Thrupp, L. A. 1991, Esterilización de los trabajadores expuestos al uso de pesticidas, Causas y Consecuencias del DBCP, 4: 731057.

En cuanto al tema de la atención médica que aborda la Defensoría y dada la complejidad del cuadro clínico manifestado por los trabajadores afectados, se recomendó la conformación de grupos de especialistas médicos en los principales centros hospitalarios que tengan a su cargo la atención interdisciplinaria de los afectados¹⁰². Se considera oportuno, además, la identificación de estos pacientes y la elaboración de una base de datos en donde se consigne la información del diagnóstico, tratamiento, y los avances de la atención de estos pacientes a efecto de que el diagnóstico considere la exposición al DBCP y una eventual afectación sistémica de los pacientes. En relación con los pacientes menores de edad, hijos de trabajadores expuestos al DBCP durante el período de la concepción, estima necesario la Defensoría que cuando así resulte procedente, sean atendidos por el Programa de Genética del Hospital de Niños.

Si bien es cierto que de los estudios científicos y de la literatura médica no ha sido posible establecer una relación de causalidad fuera de toda duda, entre la aplicación del DBCP y las patologías que manifiestan los trabajadores afectados, de sus manifestaciones y de las epicrisis recabadas en casos puntuales, así como de la consistencia de estos padecimientos y de los períodos de exposición al plaguicida, se generan importantes sospechas sobre la eventual alteraciones en el material genético de los ¹⁰³.

Es por ello, que la Defensoría procura obtener financiamiento internacional para que se realicen análisis de ADN de algunos de los trabajadores a efecto de establecer, con certeza, si se produjeron alteraciones genéticas y, si estas tienen relación con las afecciones congénitas que reportan hoy los hijos, especialmente los varones de estos trabajadores.

- Derecho a obtener una pensión

¹⁰² Es por ello que en el Informe Final rendido, la Defensoría emitió recomendaciones al Consejo de Gobierno, al Ministerio de Salud, al Instituto Nacional de Seguros, a los directores de hospitales y clínicas de las zonas donde se concentra la población afectada y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Entre éstas, se consigna:

- Designar recurso humano que atienda, oriente e informe a los 3,970 trabajadores bananeros que tienen asuntos pendientes con ese Instituto, de acuerdo con el listado suministrado a la Defensoría de los Habitantes.
- Brindar una atención médica especializada en el ámbito de diagnóstico, atención y tratamiento de los trabajadores, cónyuge o hijos que presenten síntomas de padecimientos relacionados con el DBCP.

¹⁰³De acuerdo con lo consignado en el documento "Efectos adversos en la salud atribuidos al DBCP", son abundantes los estudios que señalan al DBCP como un potencial mutágeno. Dichos estudios han sido desarrollados, tanto en células humanas in vitro, como en animales de experimentación in vivo. Entre de las fuentes de referencia se citan a Goldsmith, J y Potashnik, G. 1984, reproductive in families of DBCP-exposed me. Arch. Environ Health, Pease, William, Vandenberg, Jhon y Hooper, Kim "Comparing Alternative Approaches to Establishing Regulatory Level for Reproductive Toxicants: DBCP as case study, también Wesseling C, Ahlbo,,. Cancer in Banana Plantation worker in Costa Rica. 1996.

Debido a que muchos de los trabajadores expuestos al DBCP no eran contribuyentes del régimen de seguridad social porque algunos servicios de salud los brindaban las compañías bananeras dentro de las mismas plantaciones, no aparecen como cotizantes del régimen sino hasta principios de 1980, razón por la cual no cumplen con las cuotas obrero patronales requeridas para resultar beneficiarios de una pensión. Algunos trabajadores, atendidos en esta Defensoría, han manifestado que sus solicitudes de pensión han sido denegadas por incumplimiento de cuotas de cotización, dado que no se consideran los años de labores agrícolas que no fueron reportados por las empresas bananeras, en esa oportunidad.

La Constitución Política es clara, en el artículo 73 al señalar que los seguros sociales se establecen en beneficio de los trabajadores, a fin de protegerlos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine. En el numeral siguiente, artículo 74 de la Carta Magna se dispone además que los derechos y beneficios derivados del Capítulo de Derechos y Garantías Sociales son irrenunciables, y *"su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley..."* a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional. Por su parte la Sala Constitucional ha declarado que existe un *"derecho fundamental a la jubilación a favor de todo trabajador, derecho que como tal, pertenece y debe ser reconocido a todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna."*¹⁰⁴

- Consideración del reconocimiento al pago por concepto de riesgos laborales

Considera la Defensoría de los Habitantes que los resultados médicos que se practiquen a los trabajadores, recomendados por esta Defensoría, deben ser considerados por el Instituto Nacional de Seguros a efecto de estimar los montos adecuados y justos de indemnización de los trabajadores bananeros que han interpuesto reclamos sin que a la fecha éstos hayan sido resueltos.

Como parte de las gestiones realizadas por la Defensoría, se logró que el 19 de octubre de 1998, se publicara en La Gaceta el Decreto Ejecutivo N° 27383 MTSS, por medio del cual la Primera Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia de la República y el Ministerio de Trabajo decretan la creación de la Comisión para la atención del caso de los trabajadores afectados por el DBCP.

En los considerandos del decreto de cita se reconoce que el DBCP ha traído graves consecuencias a la salud de los trabajadores agrícolas y que el principal daño ocasionado por la exposición al tóxico es la atrofia testicular, que degenera en azoospermia y oligospermia y causa la esterilidad irreversible, además de otros daños como impotencia sexual y severas repercusiones psicológicas y sociales.

Se considera además que *"dada la magnitud del problema y el potencial daño ocasionado a ciudadanos costarricenses, El estado ha de darles todo su apoyo, ofreciéndoles todo tipo de asesoría necesaria en cuanto la requieran, así como tomando*

¹⁰⁴Voto de la Sala Constitucional N° 1147-90 de las 16:00 hrs de 21 de setiembre.

las medidas preventivas que impidan la repetición de casos similares, todo en protección de los intereses de los trabajadores y sus familias."

Como objetivo principal de la comisión que se constituye, se establece estudiar la problemática de los trabajadores bananeros que resultaron afectados, asesorarles respecto a los derechos que les asisten y recomendar a las instituciones involucradas las acciones pertinentes a fin de que las necesidades de la población y sus familias sean debidamente cubiertas y atendidas. La Comisión debe velar igualmente por que se ofrezcan los servicios médicos y psicológicos necesarios a los trabajadores afectados por el DBCP y sus familias, dichos servicios incluirán la realización de estudios de población afectada y sus familias, para un adecuado acercamiento al problema y sus consecuencias.

Como parte de las facultades de la comisión se le atribuye la de solicitar y obtener de las oficinas y dependencias públicas, tanto centralizadas como descentralizadas, la información y colaboración que requieran para el logro de sus objetivos.

- Cumplimiento de las recomendaciones y seguimiento del caso:

En conocimiento del informe final, en la Sesión N° 24 del 20 de octubre de 1998, en su artículo segundo el Consejo de Gobierno acogió las recomendaciones emitidas. La oficialización al más alto nivel implica que para todos los efectos las recomendaciones emitidas por la Defensoría deberán ser impulsadas y ejecutadas por los Jerarcas y Presidentes Ejecutivos de las instancias atinentes.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes ha continuado con las visitas a las comunidades donde se concentra la mayor parte de la población expuesta, en esas reuniones generales de atención realizadas en Puntarenas y Guápiles donde han asistido aproximadamente 1000 trabajadores, se expuso el informe final y se dieron a conocer las recomendaciones emitidas.

El informe final fue expuesto al grupo de médicos de la zona Atlántica en un taller celebrado el viernes 20 de noviembre de 1998 en la Escuela de la Región del Trópico Húmedo. En igual sentido se ha requerido a la Comisión del Ministerio de Trabajo la presentación de un programa de trabajo y el cronograma de actividades con indicación de responsables para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

En el ámbito de organismos internacionales se está gestionando la colaboración a efecto de que un grupo de expertos pueda realizar una valoración y estudio científico más puntual en la población en virtud del cual se confirme o descarten las sospechas en cuanto a otros padecimientos relacionados con el DBCP y se puedan orientar de mejor manera la atención de esos trabajadores.

Se ha continuado aportando elementos probatorios al Colegio de Abogados en donde se tramitan las denuncias presentadas a petición de los trabajadores con

respecto a la representación de los abogados nacionales en los reclamos judiciales por daños y perjuicios que presentaron en cortes norteamericanas.

El cumplimiento de las recomendaciones debe lograrse por medio de la Comisión de atención del caso, la cual es presidida por un funcionario del Ministerio de Trabajo. A dicha instancia se le remitió, por medio de su presidente y del Ministro de Salud, la lista de los trabajadores atendidos por esta Defensoría para la oficialización del grupo de atención; además, guardando la confidencialidad exigida en estos casos, se entregó información relacionada con la sitomatología general manifestada por los trabajadores entrevistados.

D. DIRECCIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La Dirección de Control de Gestión Administrativa ha venido atendiendo los problemas planteados por los habitantes en contra de la Administración por situaciones de pasividad o inercia en su actuar, o bien por la existencia de omisiones o infracciones a su deber legal de actuar que le es propia.

Hay que recordar que la Administración Pública constituye la organización que mejor puede expresar el dinamismo estatal, porque se espera de ella una serie de actuaciones jurídicas y de prestaciones destinadas a materializar el conjunto de valores que se desprenden del sistema constitucional y de las leyes, con el objeto de concretar de forma genérica o coyuntural el interés público.

De este modo, la actividad de la Dirección de Control de Gestión Administrativa conforme a la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República se realiza a solicitud de los habitantes o algunas veces de oficio, en aquellos casos de inercia o pasividad, de actuación ineficaz o tardía -carente de diligencia o prontitud- de la Administración Pública.

Los temas que conoce la Dirección de Control de Gestión Administrativa son muy diversos y amplios.

A continuación se indicarán los temas más frecuentes que conoce y resuelve el área.

Las quejas interpuestas contra las municipalidades generan el mayor volumen de reclamaciones recibidas, entre las que destacan denuncias por mala prestación de los servicios públicos de agua potable, recolección de basura, limpieza y cercado de lotes, a los que se agregan problemas varios respecto a daños en la infraestructura vial y sanitaria. También se reciben denuncias por cobros indebidos de los servicios municipales, altos consumos de agua potable, policía municipal e impuesto de bienes inmuebles.

Asimismo se reciben denuncias por inobservancia del deber municipal de vigilancia y fiscalización en urbanizaciones y proyectos constructivos, cierre de caminos públicos, o bien, declaratoria de calles públicas en incumplimiento de la normativa vigente; falta de controles en el otorgamiento de permisos para el expendio de licores, realización de ferias o turnos, así como la deficiente vigilancia para garantizar a los habitantes el ingreso a las playas y a la zona marítimo terrestre. En este último caso merece especial mención el cierre del acceso a la zona pública efectuado por empresas propietarias de hoteles de playa ubicados en la Provincia de Puntarenas.

En materia laboral, la Dirección de Control de Gestión Administrativa ha atendido casos sobre dificultades con el nombramiento de personal interino en instituciones del Estado, persecución laboral, malas condiciones de trabajo, violaciones al fuero sindical y dificultades en la administración y aplicación del régimen de riesgos del trabajo.

En cuanto a esta última temática, se realizó una investigación general del régimen, estableciendo los problemas existentes en la prestación de servicios por parte del Instituto Nacional de Seguros, ente administrador del Seguro de Riesgos del Trabajo, así como problemas propios en la administración del seguro, que han culminado con una valoración orientada a la determinación del cumplimiento efectivo del INS de las obligaciones establecidas en el artículo 205 del Código de Trabajo.

Otros temas en que interviene la Dirección de Control de Gestión Administrativa son pensiones, problemas varios en la Dirección General de Aviación Civil, mala prestación de los servicios de transporte remunerado de personas por vías terrestres, así como deficiente prestación de los servicios de suministro de electricidad y telefonía y, en general, de todas aquellas irregularidades en cuanto a autorizaciones que debe otorgar la Administración Pública.

Si bien es cierto la Defensoría no sustituye a la administración activa en la realización de las acciones requeridas a efectos de cumplir de forma eficaz con la prestación de los servicios encomendados o de las obligaciones legales establecidas, se considera que a partir de las investigaciones realizadas por la institución, la Administración, y particularmente los Gobiernos Locales, pueden ir identificando problemáticas recurrentes en el Cantón y tomar los acuerdos que conlleven la asignación y reserva de partidas presupuestarias y de recursos humanos necesarios para la ejecución oportuna de las obras y para tomar las medidas que resuelvan los problemas detectados.

1. EL Régimen de Riesgos del Trabajo

Las estadísticas indican que sólo en el año 1998, se produjeron 116,501 siniestros laborales.¹⁰⁵ Lo anterior debe analizarse en relación con las 760,446 personas que se encuentran cubiertas por el seguro de riesgos del trabajo, dando una tasa de siniestralidad de un 15%.

Al Instituto Nacional de Seguros se le ha encomendado la atención de uno de los regímenes más importantes del sistema de seguridad social: el de protección de los y las trabajadoras por los accidentes y enfermedades que sufran como consecuencia del desempeño de sus labores.

Dada la importancia del referido seguro, resulta relevante velar por la calidad en los servicios que brinde el Instituto Nacional de Seguros, así como la buena administración de los recursos propios del régimen.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes recibió quejas indicativas de la insatisfacción de los afiliados a este régimen en relación con la prestación de los servicios que brinda el Instituto referido, y del trabajo de la Junta Médica

¹⁰⁵ Fuente: Informe anual de labores, Riesgos del Trabajo y Salud Ocupacional. INS.1998.

Calificadora (Exp. N° 3315-24-97, 002-24-98, 100-24-98, 115-24-98, 0219-24-98). Entre las quejas más frecuentes se encuentran las siguientes:

- Tardanza por parte del Instituto Nacional de Seguros en el otorgamiento de citas médicas antes de emitir una valoración final.
- Mala atención por parte de los médicos del Instituto Nacional de Seguros, tanto por el retraso en el otorgamiento de citas médicas como por el trato personal que se les da a los usuarios.
- Desconocimiento de los usuarios de la posibilidad con que cuentan de apelar los dictámenes emitidos por el Instituto Nacional de Seguros ante la Junta Médica Calificadora de la Incapacidad para el Trabajo.
- La Junta Médica Calificadora no cuenta con la capacidad instalada para hacerle frente a la demanda de atención presentada.
- Las dolencias que están sujetas a riesgo laboral no incluyen enfermedades que están afectando a muchas personas, tales como la brucelosis o el túnel carpal.

De conformidad con las denuncias planteadas, la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación general del Régimen de Riesgos del Trabajo. Al respecto, se consideró necesario enfatizar en que el régimen está constituido por el Instituto Nacional de Seguros como administrador de los seguros; el Consejo de Salud Ocupacional como órgano encargado de la prevención y la participación en políticas públicas relacionadas con salud ocupacional y la Junta Médica Calificadora de la Incapacidad como ente con facultad de revisión de las valoraciones emitidas por el Instituto Nacional de Seguros.

Cada una de las instancias que conforman el régimen requiere de un funcionamiento eficiente y el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones legales encomendadas, en tanto, la ineficiencia en la prestación de servicios sea por parte del Instituto Nacional de Seguros, la Junta Médica Calificadora o bien el Consejo de Salud Ocupacional, repercute en el régimen como un todo.

En el caso del Instituto Nacional de Seguros como administrador del seguro de riesgos del trabajo, la Defensoría consideró conveniente reiterar que dicho seguro debe diferir en su administración de los seguros comerciales que también administra. Asimismo, avaló las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República en cuanto a la corrección de ciertas prácticas contables en la administración del seguro de riesgos del trabajo que ha seguido el Instituto Nacional de Seguros y que debilitan dicho seguro, así como el régimen en su totalidad, dándole en algunos casos al seguro de riesgos del trabajo un tratamiento propio de un seguro comercial.

Considera la Defensoría que el Instituto Nacional de Seguros debe cumplir con lo dispuesto por el artículo 205 del Código de Trabajo, contando para todos los

efectos con una contabilidad separada para el seguro de riesgos del trabajo y realizando las liquidaciones anuales correspondientes, con el consecuente reparto de excedentes al Consejo de Salud Ocupacional.

En relación con la calidad de los servicios que brinda el Instituto Nacional de Seguros, la Defensoría reconoce los esfuerzos que está realizando la entidad aseguradora para lograr la mejora de la atención en materia de riesgos del trabajo, entre los que se señalan: cambios de infraestructura, (traslado de los servicios que se brindaban contiguo al Mercado La Coca Cola, a un nuevo edificio), mayor desconcentración de servicios médicos asistenciales, ubicación de consultorios en empresas, creación de un grupo de control de gestión, así como la implementación de un sistema de Información Médico-Administrativo.

Pese a lo anterior, a partir de las denuncias recibidas la Defensoría de los Habitantes consideró conveniente recomendar al Instituto Nacional de Seguros realizar un Estudio de Tiempos y Movimientos del Servicio Médico brindado, en aras de procurar la mejora del mismo, así como un estudio de la calidad en la prestación del servicio, básicamente desde el punto de vista humano y de trato personal de los beneficiarios.

La calidad, eficiencia y oportunidad en el servicio que brinda el INS en materia de riesgos del trabajo, son los objetivos a lograr, todo en procura del fortalecimiento y eficiencia del régimen de riesgos del trabajo.

Por otra parte, conviene indicar que en el informe N° 01/98, emitido en el mes de noviembre de 1998 por la Contraloría General de la República, se señala una mala administración del seguro por riesgos del trabajo en el año 1997, en tanto se concluye que el Instituto Nacional de Seguros realizó ajustes a las reservas de primas no devengadas, matemática y de siniestros pendientes, sobre los cuales no se encontró un fundamento técnico que los justifique y causó con ello una sobrestimación en el registro de dichas reservas por \$3.465.022.307, 60, lo que implicó una distorsión en la información financiera del período en mención, al subestimarse las utilidades del ejercicio en la misma cuantía.

De conformidad con los ajustes realizados en las reservas, los estados financieros del Instituto Nacional de Seguros para el año 1997, reportaron una utilidad de \$127.565.831,08. La Contraloría General de la República indica en su informe que la utilidad de operación que debió mostrar el ejercicio del año en mención asciende a la suma de \$3.592.588.138,68.

Y, ¿cuál es el efecto para el régimen de riesgos del trabajo de las sobrestimaciones realizadas por el Instituto Nacional de Seguros en el período 1997? Precisamente, el artículo 205 del Código de Trabajo supracitado establece que *“...si se presentaren excedentes, éstos pasarán a ser parte de una reserva de reparto, que se destinará, en un 50%, a financiar los programas que desarrolle el Consejo de Salud Ocupacional y el resto a incorporar mejoras al régimen...”*.

La afectación a la reserva de reparto deviene en perjuicio de los programas a realizar por parte del Consejo de Salud Ocupacional, así como de las mejoras que se deben realizar al régimen.

La Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento de que el Instituto Nacional de Seguros no comparte las conclusiones a las que llega la Contraloría en su informe, por lo que se está en proceso de contratación de una auditoría actuarial internacional a efectos de que dirima el conflicto surgido entre el órgano contralor y dicho Instituto.

La Defensoría se mantendrá vigilante de lo que al respecto se resuelva, en el entendido de que el Instituto Nacional de Seguros debe cumplir con el reparto de excedentes en la proporción que corresponda a favor del Consejo de Salud Ocupacional.

Precisamente, de la información recabada por la Defensoría se desprende la necesidad de reforzar tanto la labor de la Junta Médica Calificadora como la del Consejo de Salud Ocupacional, todo lo cual resulta imposible si no se les dota de los recursos económicos y humanos requeridos.

La Defensoría logró comprobar que la Junta Médica Calificadora viene atendiendo desde el año 1996 un promedio de 600 personas al año¹⁰⁶. Pese a que la demanda de servicios se ha visto incrementada, no ha ocurrido lo mismo en cuanto a la dotación de recursos humanos y logísticos para el fortalecimiento de la labor que realiza la Junta Médica Calificadora. Al respecto, considera la Defensoría que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe abocarse a atender las necesidades de recurso humano, logístico y técnico que tiene la referida Junta.

En el caso del Consejo de Salud Ocupacional, en un sistema preventivo en materia de régimen de riesgos del trabajo, la labor preventiva de eliminación del riesgo o encasillamiento del mismo, así como de protección al trabajador, resulta la de mayor importancia, siendo que en tanto disminuyan las causas generadoras del riesgo, los efectos, sean los accidentes del trabajo o enfermedades, serán menores. Partir de una teoría en materia de riesgos de consecuencia, exposición y probabilidad resulta contraria a la labor preventiva que se debe realizar y que debe más bien partir de la probabilidad de riesgo, la exposición al riesgo, hasta desembocar en la consecuencia, reuniendo los esfuerzos requeridos a educar e informar sobre las probabilidades y exposiciones al riesgo al que se ven sometidos los trabajadores.

Considera la Defensoría que la labor de educación en materia de Salud Ocupacional en todos los niveles (empleadores, trabajadores) resulta de vital importancia en la sociedad, requiriéndose el debido seguimiento al Plan Nacional de Salud Ocupacional existente, así como la existencia en los centros de trabajo de una comisión de salud ocupacional.

¹⁰⁶. Departamento Actuarial del INS, 1997.

En ese sentido, cobra importancia las funciones encomendadas al Consejo de Salud Ocupacional, llamado por ley a realizar labor preventiva, de información, difusión y discusión en materia de salud ocupacional. No obstante, para que el Consejo citado realice las labores encomendadas se requiere que cuente con los recursos económicos necesarios que permitan desarrollar sus actividades, todo lo cual deviene en la reiteración de la necesidad de que el INS traslade al Consejo los recursos que correspondan por concepto de excedentes.

Con fundamento en todo lo expuesto anteriormente, la Defensoría recomendó al Instituto Nacional de Seguros: cumplir con las recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en el informe N° 1-98; velar porque se le brinde al usuario de los servicios por concepto de riesgos de trabajo, la información necesaria por parte del profesional médico que lo atienda; cumplir con las recomendaciones formuladas por la Contraloría General de la República en el Informe N° 68/97; realizar un estudio de tiempos y movimientos del servicio médico brindado por el INS en materia de riesgos del trabajo; velar por la calidad de la atención que se le brinde al usuario de los servicios en materia de riesgos del trabajo; procurar los medios de difusión y divulgación del procedimiento seguido por el INS en materia de riesgos del trabajo, estableciendo incluso el derecho con el que cuentan los trabajadores de presentar una revisión de las valoraciones emitidas por el INS ante la Junta Médica Calificadora; velar porque se cumpla lo dispuesto en el artículo 232 del Código de Trabajo y no se deje de atender a una persona por el hecho de que su empleador haya incumplido con la obligación legal de suscribir la correspondiente póliza de riesgos del trabajo; y efectuar los movimientos presupuestarios correspondientes para asignar y transferir los recursos que le corresponden al Consejo de Salud Ocupacional, relativos a la distribución de excedentes del período 1997.

Asimismo recomendó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: mantenerse vigilante de que en la Junta Médica Calificadora de la Incapacidad para el Trabajo existan un médico general, un fisiatra y un ortopedista, de conformidad con lo establecido en el artículo 263 del Código de Trabajo; realizar un diagnóstico en el que tomen participación los integrantes de la Junta Médica Calificadora que permita determinar cuáles son las necesidades de la referida Junta; tomar las medidas urgentes requeridas a efectos de procurar en el menor tiempo posible coadyuvar en las labores que realiza la Junta Médica Calificadora, sea por medio de apoyo logístico o técnico; valorar la necesidad de elaborar un nuevo reglamento general que venga a regular el accionar de la Junta Médica Calificadora de la Incapacidad del Trabajo; procurar la aprobación de los convenios internacionales suscritos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en espera de ratificación por parte de nuestro país; y valorar por intermedio del Consejo de Salud Ocupacional la necesidad de actualizar el número de enfermedades profesionales contenidas en el Código de Trabajo, así como el hecho de que las mismas sean sustraídas de la ley y enmarcadas en un reglamento que permita su actualización y la agilización del reconocimiento de nuevas patologías.

2. Situación de Interinazgos en el Hospital Rafael Angel Calderón Guardia

La Caja Costarricense de Seguro Social cuenta con 32,000 empleados de los cuales un 60% se encuentra en condición de interinazgo, sobrepasando en muchos casos el plazo razonable de espera para la regularización de su condición laboral. La persistencia de esta situación no sólo significa la violación flagrante de los derechos que asisten a todo trabajador, sino que perjudica la atención que reciben los asegurados.

La Defensoría tuvo conocimiento, por medio de una denuncia presentada por una profesional en medicina, según consta en el Exp. N° 4991-24-98, sobre la situación laboral de interinazgo prolongado en que se encontraba prestando sus servicios a la Caja Costarricense de Seguro Social desde 1991.

Concretamente señaló que en noviembre de 1995 se le trasladó al nuevo servicio de "Consulta Extemporánea", creado para descongestionar el Servicio de Emergencias del Hospital Rafael Angel Calderón Guardia.

Sin embargo, cuando se produjo la habilitación financiera para dar contenido presupuestario al código de dicha plaza, se nombró a otro médico en ese puesto.

Continuó laborando en forma permanente, pero con un alto grado de inestabilidad laboral, acrecentada por los constantes retrasos en el pago de su salario. Además, hasta mayo de 1998 se la mantenía nombrada en una partida de tiempo extraordinario, pese a que los directores del hospital siempre le prometieron permanencia y estabilidad en el trabajo.

La relación laboral entre la denunciante y el Hospital Calderón Guardia finalizó con la aceptación por parte de la galena de las prestaciones laborales a que tenía derecho.

A través de la investigación realizada sobre esta denuncia y por medio de las conversaciones mantenidas con las autoridades de dicho centro médico, se determinó que aproximadamente un 40% del personal médico se encontraba en condición de interinazgo, afectando la situación laboral de alrededor de 240 médicos.

La Defensoría comparte los criterios jurídicos de la Sala Constitucional en relación con los interinazgos prolongados, en particular los emitidos en el Voto N° 5572-96 en el que la Sala Constitucional dispuso, entre otras cosas, que:

(...) el Estado no puede pretender a través de cualquier procedimiento, prolongar los interinazgos más allá de un plazo razonable y prudencial, debiendo tomar las medidas y prevenciones necesarias para que ello no ocurra, pues ello va en detrimento de la estabilidad laboral constitucionalmente protegida en el artículo 56.

La figura del interino, por sí misma no violenta ninguna disposición constitucional, sin embargo, debe desarrollarse dentro de los límites de la razonabilidad, que exigen una necesaria relación entre el fin o espíritu de una institución y su operatividad en el supuesto concreto. Así, una figura laboral que se creó con fines provisionales no puede pervertirse con una práctica que pretende perpetuar lo temporal con evidente menoscabo de una serie de derechos inherentes tan solo al trabajador con un puesto en propiedad, principalmente la estabilidad.

En este mismo pronunciamiento se fijaron las consecuencias del reconocimiento de la obligación del empleador público de regularizar la situación de sus funcionarios, en los siguientes términos:

"Ante la inexistencia de una norma especial que haga referencia al punto, considera la Sala que lo procedente (...) es fijar el plazo en un año, aclarando que a partir de ese momento lo que opera es la adquisición de los derechos de los cuales un trabajador en propiedad es titular (asimilado por la misma jurisprudencia laboral a los derechos emanados del contrato de trabajo a tiempo indefinido preceptuado en el artículo 28 del Código de Trabajo) no la propiedad automática de la plaza, que debe llenarse necesariamente por los procedimientos de concurso que la normativa correspondiente determine.

Lo procedente y obligatorio es sacar a concurso las plazas, tomando en cuenta para la designación, las calificaciones, tiempo de servicio y cualesquiera otras condiciones necesarias para el puesto para el cual se esté concursando, de acuerdo con criterios de idoneidad, eso sí, sin violentar el principio de igualdad que debe regir entre propietarios e interinos al concursar, computándosele al último aún el tiempo laborado como interino. Consecuentemente, la Caja Costarricense de Seguro Social debe sacar a concurso aquellas plazas vacantes ocupadas por los recurrentes interinamente y conceder un trato igual a interinos y propietarios al seleccionar a aquel a quien se adjudique la plaza".

Finalmente, considera esta Defensoría, que si la recurrente ocupó en forma interina los puestos en el Servicio de Emergencias y en Consulta Extemporánea, haciendo permisos, incapacidades y vacaciones de otros colegas, pero nunca una plaza vacante porque ésta no existía, el Hospital Rafael Angel Calderón Guardia debió tomar las previsiones administrativo presupuestarias, para crear la plaza en propiedad y sacarla a concurso, pues la existencia de dicha dependencia y las funciones que tuvo a cargo la galena son de la mayor importancia desde el punto de vista de la prestación de un servicio público esencial a la población, cual es el derecho a la salud inmediata en condiciones de emergencia, en la medida en que la entidad en todo momento debe garantizar el interés público de los asegurados y no asegurados que requieran la asistencia médica urgente de la Caja Costarricense de Seguro Social. Téngase en consideración que la recurrencia de los pacientes a los Servicios de Emergencias de los Servicios de Consulta Extemporánea, justificó no sólo la creación de la Consulta Extemporánea sino también la creación de las

plazas necesarias para que tal dependencia desarrollara normalmente su labor, a la vez que garantizara a sus funcionarios y profesionales estabilidad laboral.

En consecuencia la Defensoría recomendó a la Dirección del Hospital Rafael Angel Calderón Guardia evaluar la posibilidad de crear las plazas en propiedad que se estimen necesarias para dotar a la dependencia de Consulta Extemporánea del personal requerido con nombramiento en propiedad, para el cumplimiento de las importantes funciones que le fueron encomendadas por la Dirección del Hospital.

Una vez valorada la posibilidad de creación de las plazas, proceder a la brevedad posible, a sacar a concurso público las mismas, dando oportunidad a todos aquellos médicos que llenen los requisitos para participar en el concurso en igualdad de condiciones.

De conformidad con los votos de la Sala Constitucional señalados, y partiendo de la base de que los nombramientos interinos no pueden rebasar el plazo de un año, encargar un estudio minucioso de todos los puestos ocupados con carácter de interinidad que rebasen ese plazo, a efecto de que dentro de lo posible se limiten los interinazgos a lo estrictamente necesario, y se proceda a sacar a concurso público todas aquellas plazas vacantes existentes en el Hospital Rafael Angel Calderón Guardia.

3. Planificación Urbana

a. La declaratoria de calles públicas y la mala planificación en el cantón de Palmares

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja en la cual se denunciaban irregularidades en el proceso de aprobación y construcción de varias urbanizaciones en Palmares, lo cual afectaba la calidad de vida de los habitantes del lugar.

Desde el comienzo de la gestión de la Defensoría, se ha tenido conocimiento de la utilización por parte de la Municipalidad de Palmares del procedimiento de declaratoria y apertura de calles públicas para fines urbanos sin exigir a los desarrolladores urbanos los requisitos establecidos por la normativa urbana vigente, procediendo a aprobar fraccionamientos simples.¹⁰⁷ Es decir no se ha comprobado que dichos caminos contaran con el refrendo del INVU y, por otra parte, muchos se encuentran en mal estado, y lo que es más preocupante, en varios casos se constató que no existían mayores estudios técnicos que los relativos al ancho de los caminos, debido a que éstos no cuentan con desagües o la infraestructura requerida. Como consecuencia de ello, se dificultaba la posibilidad de exigir las responsabilidades del caso contra las empresas constructoras o los profesionales responsables para lograr la construcción de las obras exigidas, en virtud de que la Municipalidad alegó en su oportunidad que lo que se había

¹⁰⁷ Expedientes 2911-03-94, 2249-03-94, 1432-03-94, 2704-24-97.

producido eran segregaciones individuales frente a las calles públicas abiertas y no urbanizaciones. Al no considerarse éstos como procesos de urbanización, se negaba la posibilidad de existencia de zonas verdes, áreas de juegos infantiles y caminos con la infraestructura necesaria, en perjuicio de la calidad de vida de los habitantes del cantón de Palmares.

Se le señaló a la Municipalidad de Palmares que como bien lo dispone la Ley, toda declaratoria y apertura de calle pública conlleva un proceso de urbanización, pues los fraccionamientos simples se dan frente a calles ya existentes.

Por considerar que el caso planteado (Exp. N° 2472-24-97) encerraba el problema general de Planificación Urbana en el cantón de Palmares, la Defensoría recomendó tomar las acciones pertinentes para solucionar las irregularidades detectadas en cada una de las urbanizaciones inspeccionadas, así como recomendaciones al Concejo Municipal tendientes a realizar una revisión general de los procedimientos seguidos en materia de declaratoria de caminos públicos, apertura de los mismos y autorizaciones de construcción, de forma tal que el proceder municipal se ajuste a lo establecido en la normativa urbanística vigente.

Durante la etapa de seguimiento del caso, la Municipalidad de Palmares informó que se iba a abocar a inspeccionar las declaratorias de calle pública con el fin de indicarle a los propietarios las medidas que deben tomar en cada caso. Asimismo, se indicó que se iba a hacer todo lo posible para implementar el Plan Regulador del Cantón.

b. Prácticas administrativas irregulares detectadas en el Proyecto de Vivienda Social Loma Verde, en Purral de Goicoechea

Dentro de la problemática de irregularidades constructivas analizadas en años anteriores, esta Defensoría tuvo conocimiento de una denuncia contra la Municipalidad de Goicoechea por su inacción para corregir las graves irregularidades y prácticas administrativas e ingenieriles cometidas en el desarrollo del proyecto de vivienda social denominado Loma Verde, ubicado en Purral de Goicoechea.

En la construcción y administración de este proyecto, según quedó evidenciado en el peritaje realizado por la firma Palma y Asociados a solicitud del Juzgado de Instrucción de Goicoechea en la causa N° 1593-7-93 no se logró documentar los procedimientos llevados a cabo por los constructores y las autoridades municipales para la buena marcha del mismo, determinándose una falta absoluta de supervisión profesional e inspección municipal durante los procesos constructivos. Entre otras cosas, no se pudo justificar la adquisición de una franja de terreno que generó la calle peatonal y vehicular a la urbanización

para lograr la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario, red telefónica y eléctrica y red de evacuación pluvial.

Se irrespetó lo aprobado por la Comisión Revisora de Permisos de Construcción, al variarse en forma reiterada, y en diversas áreas, los documentos oficiales del proyecto de urbanización (planos oficiales y documentos de tramitación del proyecto).

Además, se violentaron los términos del convenio suscrito entre la Municipalidad y la Asociación Pro Vivienda Loma Verde, en el que se establecieron las condiciones que regulan el desarrollo del proyecto de vivienda, según lo refrendó la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Contraloría el 10 de enero de 1994, al punto que la Dirección General de Auditoría de la Contraloría General de la República ordenó varias auditorías de las actuaciones de la Corporación indicando que no habían sido acatadas las disposiciones del ente contralor, en algunos casos, por las autoridades de la Municipalidad de Goicoechea encargadas de adjudicar y vender dichos terrenos, lo cual evidentemente violenta el marco jurídico vigente en esta materia.

Por otra parte, el Tribunal Superior Penal del Segundo Circuito Judicial, dictó la Sentencia N° 319-97 en la que se declaró al presidente del Proyecto y al tesorero, autores responsables del delito de administración fraudulenta cometido en perjuicio de la asociación, y se les impuso una pena de tres años de prisión con el beneficio de ejecución condicional de la pena.

Después de la amplia investigación emprendida sobre la actuación de la Municipalidad, esta Defensoría determinó en la resolución de informe final del Exp. N° 3162-24-98 que la responsabilidad de la Municipalidad de Goicoechea es clara, y que por tanto no debe emprender ningún nuevo proyecto habitacional en beneficio de sus empleados municipales, a quienes beneficiaba en un principio el Proyecto Loma Verde, mientras no concluyan a cabalidad las obras de infraestructura del proyecto, en donde todavía existe un número estimado de hasta 40 lotes sin adjudicar que bien podrían ser asignados a los empleados que cumplan con los requisitos y califiquen mediante estudios socio-económicos para ser merecedores de tales beneficios, emitiendo un reglamento de adjudicación de lotes, en tanto concentra sus esfuerzos en la solución definitiva de los problemas aún existentes en urbanización Loma Verde.

En consecuencia, se recomendó al Concejo Municipal que en virtud de las graves anomalías constructivas detectadas en el Proyecto de Vivienda Loma Verde debidas a la ausencia de supervisión y fiscalización oportuna y permanente por parte del Departamento de Ingeniería Municipal, se tomasen todas las medidas a su alcance para garantizar la continuación y acabado de las obras de infraestructura necesarias en dicha urbanización.

También se recomendó que girara instrucciones precisas y contundentes al Departamento de Ingeniería Municipal para que ejerza una supervisión meticulosa y permanente de las obras de infraestructura que se construyan en el Proyecto

Loma Verde, y se informe a todos los adjudicatarios su deber de cumplir con los requisitos exigidos por la Ley de Planificación Urbana, el Reglamento de Construcciones y el Reglamento Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

Además, ante la ausencia de los originales de los registros contables separados para cada uno de los beneficiarios del proyecto por los pagos efectuados, los que hubiesen permitido detectar a tiempo las anomalías cometidas por la anterior Junta Directiva del Proyecto de Vivienda Loma Verde, y dado que muchos asociados han pagado dos veces los lotes, primero a la Junta Directiva y luego a la Municipalidad, estudiar la posibilidad de acreditar a los asociados que pagaron sus cuentas a la Asociación las sumas canceladas y entablar las acciones legales pertinentes contra los miembros de la Junta Directiva anterior de la Asociación por la retención indebida de fondos.

Finalmente, y mientras no se establezcan por vía reglamentaria los requisitos precisos y necesarios para poder acogerse a tales beneficios, se recomendó postergar la compra de nuevas fincas para proyectos de vivienda, y destinar las partidas presupuestarias del Fondo de Lotificación existentes para terminar las obras de infraestructura faltantes en el Proyecto de Vivienda Loma Verde.

Contra este informe final, tanto el Alcalde como el Jefe del Departamento Legal de la Municipalidad de Goicoechea interpusieron sendos recursos de reconsideración, que se encuentran en trámite de resolución.

4. Suministro de agua potable a buques que atracan en los puertos de Moín y Limón

Al exponer en forma particular el presente caso, la Defensoría aboga por la necesidad de establecer procedimientos claros que originen procesos de contratación administrativa transparentes y que permitan un desarrollo normal de la actividad sustantiva de las instituciones del Estado.

El 4 de noviembre de 1997, un empresario limonense, solicitó a la Gerencia Portuaria de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica los requisitos que debía cumplir para ofrecer los servicios de abastecimiento de agua a los barcos que atracan en los puertos de Moín y Limón.

En esa oportunidad se le indicó que debía cumplir con lo establecido en el Reglamento de Prestación de los Servicios de Suministro de Agua Potable a los Barcos, que para los efectos la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica había emitido y del cual se le suministró una fotocopia.

El 25 de noviembre de 1997 formalizó su solicitud presentando ante la Gerencia Portuaria de la institución la documentación completa, al punto que el 10 de diciembre siguiente, el entonces Gerente Portuario de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica, mediante oficio N° GP-1433-

97, le indicó que la documentación presentada por la empresa estaba completa y cumplía con las disposiciones establecidas en el Reglamento de Suministro de Agua Potable a los Barcos.

Posteriormente, según lo indicado por el denunciante, se le solicitaron otros requisitos no reglamentarios como por ejemplo que debía contar con tarifas aprobadas por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos .

A pesar de no compartir la actuación de la Gerencia Portuaria de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica, la empresa procedió a efectuar las consultas respectivas ante la mencionada autoridad reguladora, y la respuesta del entonces Director de Transportes de esa entidad, mediante oficio N° 576 del 30 de enero de 1998, fue que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos no podría establecer, de previo, tarifas a empresas que no eran concesionarias de servicios públicos como era el caso de la empresa en cuestión.

El denunciante señaló que estas actitudes, y otras posteriores, afectaron seriamente sus derechos e intereses y por consiguiente solicitó la intervención de la Defensoría de los Habitantes.

En virtud de lo anterior y la información recabada en el transcurso de la investigación, se lograron establecer algunas consideraciones y conclusiones en torno al presente caso que originaron varias recomendaciones a la Junta Directiva de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica en cuanto a eventuales responsabilidades en que pudo haber incurrido la Administración de dicha Junta, respecto al tratamiento que se le dio a la solicitud presentada por el denunciante; claridad en cuanto al procedimiento administrativo que debe prevalecer para que una persona física o jurídica pueda solicitar la prestación de servicios de abastecimiento de agua potable a los barcos; emisión del reglamento respectivo para el suministro de agua potable a las embarcaciones que atracan en los muelles de Limón y Moín; procedimiento administrativo en contra del funcionario o funcionarios que permitieron que otra empresa, en circunstancias poco claras, prestara servicios sin la autorización de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica .

Posteriormente, el Presidente Ejecutivo de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica interpuso un recurso de reconsideración al informe final emitido por la Defensoría que dio origen a consideraciones importantes. Entre otras cosas, es importante señalar que fue la misma Presidencia Ejecutiva de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica la que indicó a la Defensoría, mediante oficio N° P.E.-115-98 SJ del 3 de abril de 1998, que no se había autorizado ningún permiso para la prestación del servicio de abastecimiento de agua a los buques que atracan en el complejo portuario de Limón y Moín.

Por otra parte se pudo determinar que existió, en este caso particular, una total indiferencia en cuanto a analizar las repercusiones y las responsabilidades en

que pudo haber incurrido la Administración al permitir que una empresa privada haya operado en los muelles de la provincia de Limón al margen del ordenamiento jurídico.

La Defensoría de los Habitantes está llamada en este caso, no sólo a velar porque la situación sea corregida, sino también a que la Administración cumpla con su obligación de llevar hasta las últimas consecuencias a los responsables de esta situación que se considera muy grave y que no sólo afecta los derechos e intereses de personas particulares como es el caso del denunciante sino también a la colectividad.

Las autoridades de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica conocen de la arbitrariedad que se ha cometido y de la desigualdad del trato que se ha dado a la empresa denunciante con respecto a otra empresa que en circunstancias poco claras, prestó servicios en los muelles de Limón. Fue muy interesante analizar y estudiar los informes de la Auditoría Interna de la Institución, a los cuales tuvo acceso la Defensoría en setiembre de 1998, ya que se pudo determinar que desde julio de 1997 y mayo de 1998, la máximas autoridades de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica, así como la asesoría legal estaban informadas de las irregularidades que acontecían en los muelles de Limón sobre este caso particular.

No obstante, mediante el artículo II-c de la sesión ordinaria N° 28-98 celebrada el 30 de julio de 1998, se toma un acuerdo que a criterio de la Defensoría no prevé las consecuencias de una decisión de esta naturaleza. Esto por cuanto en primer lugar, tal y como se pudo demostrar, ninguna empresa estaba autorizada para prestar los servicios aquí discutidos. No es sino mediante ese acuerdo que una situación de hecho, al margen del ordenamiento jurídico, se convierte en una situación de derecho.

Consecuentemente, será la Junta Directiva de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica la que deberá asumir la responsabilidad de haber autorizado, aún cuando fuese en forma precaria y temporal, que en circunstancias poco claras una empresa utilizara la infraestructura de esta institución sin el menor costo, cobrando tarifas de acuerdo con su mejor parecer, sin haber cancelado ningún canon por ello, e investigada por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, y se haya dejado por fuera a otra empresa que, de acuerdo con la información de la misma Junta, cumplió con los requisitos solicitados, al punto que se le extendió un permiso por parte del Gerente Portuario.

Considerando toda esta situación se comparte lo dicho por el Auditor General de la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica en el sentido de que no parece existir explicación lógica que justifique el hecho de que a una empresa que también solicitó el permiso para brindar el servicio se le haya negado mientras que a otra se le permitiera dar el servicio a pesar de todas las circunstancias arriba indicadas.

Posteriormente, se presentó una situación preocupante, injustificable y censurable, al determinarse que asesores legales de la misma institución emitieron criterios abismalmente distintos, dejando entrever el desconocimiento de la normativa que rige los destinos de la institución para la cual prestan sus servicios. Esto por cuanto existen criterios jurídicos contrapuestos en la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica con respecto al cumplimiento por parte de la empresa de los requisitos para prestar los servicios de abastecimiento de agua potable a los barcos que atracan en los muelles de la provincia de Limón.

Así las cosas, es fundamental y obligatorio para la Defensoría de los Habitantes dejar muy claro que en el presente caso se ha observado una actitud irresponsable, negligente y fuera de toda lógica, al querer desviar la atención del tema en cuanto a la responsabilidad de la Administración en el procedimiento que se siguió, no sólo en la persona de quien ocupaba la Gerencia Portuaria cuando se produjeron los hechos, que por supuesto tiene responsabilidad, sino también en las autoridades institucionales que permitieron que una situación como la denunciada se presentara en la Junta Administrativa Portuaria para el Desarrollo de la Vertiente Atlántica .

Finalmente, una vez estudiada y analizada la situación, la Defensoría de los Habitantes procedió a confirmar las recomendaciones del informe N° 0185-24-85 y amplió dicho informe para que el caso sea puesto en conocimiento del Ministerio Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley N° 7319, Ley de creación de la Defensoría de los Habitantes.

5. Entes Privados administradores de Recursos Hídricos

La Defensoría de los Habitantes conoció de la delegación ilegal de la administración del servicio de agua potable que realizó la Municipalidad de Alajuela a urbanizadores, en proyectos urbanísticos cuya fuente de abastecimiento es un pozo.

La Municipalidad ha actuado así sin existir norma que la autorice a delegar servicios de agua en proyectos urbanísticos. Únicamente el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados tiene la potestad de delegar el servicio en Asociaciones de Desarrollo Integral.

La Corporación Municipal ha propiciado que la administración de los sistemas de acueductos de proyectos urbanísticos pasen a manos de urbanizadores y, además, que estos trasladen dicha administración a Sociedades de Usuarios. Esta segunda situación se ha dado sin que exista tampoco fundamento legal alguno que lo autorice.

La Defensoría constató la falta de control público con que urbanizadores y Sociedades de Usuarios administran el servicio de agua para consumo humano, lo que provoca frecuentes violaciones al derecho al agua, el uso indebido del recurso

hídrico y la inaplicación, cuando éste se presta, de disposiciones básicas para la administración y operación adecuada de los sistemas.

La Municipalidad ha justificado el rechazo de la administración de los sistemas de proyectos urbanísticos y la falta de solución al desabastecimiento en ellos, en la existencia de disposiciones municipales que establecen que no se reciben obras de proyectos urbanísticos que cuentan con sistemas de suministro propios; en la falta de recursos económicos y la escasez de agua en sus sistemas; en la imposibilidad para aplicar las garantías de cumplimiento por obras faltantes así como en el compromiso de los urbanizadores de administrar ellos los sistemas hasta que se constituya una Sociedad de Usuarios.

En la investigación que se realizó en el caso de la Urbanización Las Melisas, en San Rafael de Ojo de Agua, se logró determinar la responsabilidad de la Municipalidad de Alajuela por exonerarse de la administración del servicio de agua para consumo humano. Con esta acción violó disposiciones legales y los derechos fundamentales a la salud y a la vida de los habitantes de la urbanización, todo lo cual resulta inaceptable para la Defensoría.

Ante esta situación, se recomendó a la Municipalidad de Alajuela: recibir formalmente las obras de acueducto de la I Etapa de la Urbanización Las Melisas y acordar el traspaso al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; realizar las gestiones necesarias para que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados asuma la administración de dicho servicio y a su vez la delegue en un Comité Administrador del Acueducto; ejecutar la garantía por obras faltantes en caso de que las mejoras realizadas recientemente en el pozo no aseguren el abastecimiento de agua potable; modificar la política para que en adelante se reciban las obras de acueducto de los proyectos urbanísticos cuyo abastecimiento se realiza mediante pozos; así como para que se ejecuten las garantías por obras faltantes antes de los cinco años y optar por establecer límites de tiempo a los urbanizadores para la ejecución de las obras faltantes.

A la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo se le solicitó que como ente encargado de vigilar el debido cumplimiento de las normas de la Ley de Planificación y de los Reglamentos de Desarrollo Urbano, procediera a emitir directriz dirigida a las municipalidades sobre los plazos para aplicar las garantías de cumplimiento de obras faltantes.

Por último se sugirió a los vecinos de la I Etapa de la Urbanización las Melisas, que realizaran todas las gestiones para que se constituyera a la brevedad posible un Comité Administrador del Acueducto, a efecto de que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados delegara en él la administración del sistema de acueducto existente en el lugar.

Ante la actuación omisa de las instituciones llamadas a supervisar el recurso hídrico del país, que facilita este tipo de prácticas, esta Defensoría procederá a la apertura de una investigación de oficio con el fin de determinar si el procedimiento

irregular de delegación en entes privados es práctica generalizada en el caso de otras municipalidades encargadas de la administración del recurso hídrico.

6. Contaminación por inadecuada disposición de aguas de desecho doméstico

En Getsemaní de San Rafael de Heredia, en la carretera principal conocida como "La Joaquina" y, más específicamente, a los 100 metros al sur de la Escuela del lugar se presenta una acumulación de aguas de desecho doméstico que constituye un foco de contaminación, de criadero de vectores y enfermedades. La denuncia presentada ante la Defensoría de los Habitantes señaló además que en todo el distrito de Getsemaní y el cantón de San Rafael existía una inadecuada disposición de las aguas de desecho doméstico.

En el proceso de investigación, la Defensoría constató que efectivamente existía una inadecuada disposición de las aguas de desecho doméstico y además de las aguas pluviales, todo lo cual propiciaba la generación de focos de contaminación.

En relación con la inadecuada disposición de las aguas de desecho doméstico se constató que los vecinos del lugar contravenían las disposiciones de la Ley General de Salud porque canalizaban las aguas de desecho doméstico hacia la orilla de la calle y no hacia los tanques sépticos. En dicha situación se señaló también responsabilidad al Ministerio de Salud por no haber fiscalizado que los propietarios de las viviendas aledañas a la calle dispusieran de un sistema adecuado de eliminación de las aguas de desecho doméstico y por no haber impuesto las sanciones que correspondían ante las contravenciones confirmadas. Se señaló también responsabilidad a la Municipalidad de San Rafael por el incumplimiento de su deber de vigilancia con respecto a las obras que se realizan en su jurisdicción y el uso que se les daba, por no encargarse de que la comunidad reuniera condiciones de salubridad y de imponer de sanciones, y además, por no proveer de obras de recolección de aguas pluviales.

La Defensoría también constató que la anomalía señalada se presenta en forma generalizada en el cantón., por lo que se procedió a recomendar al Ministerio de Salud que girara órdenes sanitarias a todo los vecinos que descargaban aguas de desecho en forma inadecuada y para que mantuvieran funcionando adecuadamente los sistemas de disposición de esas aguas; que coordinara con la Municipalidad de San Rafael las acciones para corregir el problema de disposición inadecuada de las aguas que se presenta en todo el poblado de Getsemaní y el cantón; y, por último, que instara al Ayuntamiento a la construcción progresiva del sistema de alcantarillado pluvial.

La Defensoría recomendó a la Municipalidad de San Rafael que vigilara que los vecinos procedieran a descargar adecuadamente las aguas de desecho y coordinara acciones con el Ministerio de Salud para corregir el problema que se presentaba en todo el poblado de Getsemaní y en el cantón; que realizara un

levantamiento topográfico de la calle La Joaquina y un estudio hidrológico para dimensionar las estructuras hidráulicas de drenaje pluvial requeridas; que consultara al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados sobre dicho estudio y sobre la solución al problema de falta de alcantarillado pluvial; que incluyera dentro del presupuesto del año entrante el costo de las obras de alcantarillado pluvial de mayor urgencia y en los presupuestos anuales el costo de tales obras.

También sugirió a los vecinos de la calle La Joaquina acoger las recomendaciones para que se realizara una adecuada conducción de las aguas de desecho doméstico. A los vecinos del poblado de Getsemaní y del cantón de San Rafael se les sugirió que dispusieran adecuadamente las aguas de desecho doméstico y contribuyeran con la Municipalidad en la construcción del sistema de alcantarillado pluvial.

7. Inadecuada disposición de aguas pluviales

En el barrio El Muro de la Virgencita de Grecia, Exp. N° 2318-24-97, se descarga gran cantidad de agua pluvial que produce inundaciones en las casas de habitación y, como consecuencia, pérdidas materiales, amenazando la integridad física de las personas que en ellas residen. La cantidad de agua que ingresa al barrio también produce erosión de los terrenos donde se ubican las viviendas, daños en la carretera y camino vecinal, inseguridad vial y dificultades de paso a los peatones.

El problema tuvo su origen en los cierres de alcantarillas en la ruta nacional sin que existiera para ello criterio técnico, en el desvío de las aguas pluviales desde distintos puntos de la finca aledaña a la entrada del barrio, en la falta de limpieza de las zanjas, y en la falta de canales adecuados de salida de las aguas pluviales.

Al haber constatado la Defensoría las omisiones en el cumplimiento de los deberes por parte de la Municipalidad de Grecia y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se procedió a recomendar al Ayuntamiento la realización de gestiones para que se eliminaran las obras de desvío de las aguas, la coordinación con dicho Ministerio para que en un término perentorio realizaran conjuntamente obras de entubado de las aguas, y la coordinación con la Comisión Nacional de Emergencias para que procediera a valorar los riesgos que enfrentan la familias. Al Ministerio de Obras Públicas y Transportes se le recomendó que realizara las gestiones necesarias para que se reabrieran las alcantarillas y que realizara aportes de materiales y de servicios para la construcción de las obras de entubado.

8. La morosidad del Estado en el pago de las pólizas de riesgos del trabajo

La Defensoría de los Habitantes consignó en el informe de labores del año 1997-1998, su preocupación por el retraso por parte del sector público en el pago al Instituto Nacional de Seguros de primas por concepto de riesgos del trabajo. Lo anterior llevó a que la entidad aseguradora decidiera en un primer momento

suspender la atención y el pago de indemnizaciones a los funcionarios de las instituciones públicas que adeudaban sumas al Instituto Nacional de Seguros por las pólizas referidas.

a. Recomendaciones incluidas en el informe anual 1997-1998

Las recomendaciones emitidas a los Ministerios en el informe anual 1997-1998 fueron Tomar las medidas presupuestarias necesarias con el fin de honrar, a la mayor brevedad posible, la deuda pendiente con el Instituto Nacional de Seguros por concepto de pólizas de riesgos del trabajo; que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 13466-TSS (Reglamento General de Riesgos del Trabajo), artículo 30, hacerse cargo del pago de incapacidades temporales de los trabajadores, tal y como lo recomienda el Ministerio de Hacienda. y realizar los estudios internos que permitan determinar las principales causas de accidentes laborales, procurando atender las causas que los producen y lograr así su disminución.

Concretamente al Ministerio de Hacienda se le recomendó Tomar las medidas presupuestarias necesarias a efectos de honrar la deuda pendiente del Gobierno Central con el Instituto Nacional de Seguros; brindar la asesoría que requieran los Ministerios en materia de cálculo y elaboración de partidas presupuestarias en materia de riesgos del trabajo, así como velar porque en los casos en los que la Autoridad Presupuestaria determine límites de gasto para los diferentes Ministerios, las partidas correspondientes a seguros no sean disminuidas.

Pos su parte, al Instituto Nacional de Seguros se le recomendó continuar gestionando el pago de las sumas adeudadas por parte del Gobierno Central y otras instituciones públicas y municipales; asimismo, en el caso de que continúe la morosidad estatal, no dejar de atender por ello a los funcionarios públicos que requieran los servicios del Instituto Nacional de Seguros.

b. Estado de situación

En el caso de los Ministerios, de la información brindada a la Defensoría por parte de la Dirección de Seguros Solidarios del Instituto Nacional de Seguros, se desprende que los siguientes Ministerios mantienen una deuda pendiente con dicho Instituto por concepto de pólizas de riesgos del trabajo del período 97-98:

• Ministerio de Obras Públicas y Transportes	¢ 11,515.940.00
• Ministerio de la Presidencia	6,296.849,00
• Ministerio de Ambiente y Energía	4,988.674,00

En el caso de los otros Ministerios, no se reporta deuda pendiente del período referido.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 13466-TSS (Reglamento General de Riesgos del Trabajo), artículo 30, los Ministerios se han hecho cargo del pago de las incapacidades temporales de los trabajadores.

De conformidad con las recomendaciones emitidas, los Ministerios han reportado el inicio de los estudios correspondientes que permitan determinar cuáles son las principales causas generadoras de accidentes y enfermedades laborales, a fin de realizar una labor preventiva en las instituciones, todo lo anterior en coordinación con las Comisiones de Salud Ocupacional que deben existir en cada institución.

Como ejemplo de lo anterior, el Ministerio de Gobernación y Policía y Seguridad Pública, reporta la creación de una oficina de salud ocupacional, encargada de realizar el diagnóstico referido. En igual sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto está tomando las medidas para crear el Departamento de Salud Ocupacional, así como el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

La Defensoría de los Habitantes continuará dándole seguimiento a la labor que realicen los Ministerios en materia de prevención de riesgos del trabajo y la conformación en los mismos de la correspondiente Comisión de Salud Ocupacional.

Asimismo, en relación con la deuda ministerial pendiente descrita arriba, la Defensoría dará seguimiento a la efectiva incorporación en los presupuestos de los recursos requeridos para que los ministerios que presentan un retraso en el pago honren su deuda.

Con respecto a la deuda acumulada que tiene el Gobierno Central con el Instituto Nacional de Seguros, al 27 de mayo de 1999, la misma asciende a la suma de ¢1. 647.812.929.00. Tal y como se consignó en el informe anual 1997-1998, dicha deuda al 31 de diciembre de 1997, ascendía a la suma de ¢ 2.040.070.316,00, lo anterior hace concluir que el Ministerio de Hacienda ha abonado a la deuda la suma de ¢ 392.257.387.

En respuesta brindada a la Defensoría por parte del Ministerio de Hacienda se indica: *"...en relación con la deuda acumulada en ejercicios anteriores este Despacho incluirá oportunamente en un presupuesto extraordinario el monto correspondiente conforme los ingresos lo permitan..."*

Considera la Defensoría que si bien es cierto la limitación en los recursos requiere el establecimiento de prioridades de uso para los mismos, debe considerarse que en el caso de referencia, el régimen de riesgos del trabajo es un régimen que forma parte de la seguridad social y que como tal debe fortalecerse.

Aunque la Defensoría no ha recibido durante el año quejas por la falta de atención de trabajadores por la morosidad de las instituciones públicas, dado que se logró que los Ministerios pusieran al día sus deudas, la suma adeudada por el

Ministerio de Hacienda al régimen de riesgos del trabajo como tal, requiere el fortalecimiento financiero con el fin de realizar una serie de mejoras necesarias en la prestación de los servicios a los habitantes.

La Defensoría de los Habitantes considera necesario reiterar la recomendación formulada al Ministerio de Hacienda para que se tomen las medidas presupuestarias requeridas que permitan honrar la deuda pendiente con el Instituto Nacional de Seguros.

En relación con las recomendaciones formuladas a la Contraloría General de la República, conviene indicar que dicho órgano contralor informó que en coordinación con el Instituto Nacional de Seguros se estableció un procedimiento mediante el cual la institución aseguradora remite trimestralmente a la Contraloría un informe del estado actual de las deudas del seguro obligatorio de riesgos del trabajo. Dicha información se toma en cuenta a la hora de las aprobaciones presupuestarias que hace el órgano contralor. En caso de que se compruebe que una institución no cuenta con el contenido presupuestario correspondiente para hacerle frente al pago de la prima por riesgos del trabajo, el presupuesto presentado es rechazado.

Considera la Defensoría como muy positivas las medidas implementadas por el Instituto Nacional de Seguro y la Contraloría General de la República, siendo que sólo de esta forma se puede lograr que efectivamente los Ministerios prevean los recursos para hacer frente al pago de las pólizas por riesgos del trabajo.

De esta forma, concluye la Defensoría que la labor emprendida tanto por los Ministerios, el Instituto Nacional de Seguros, así como por la Contraloría General de la República han modificado el estado de la situación comprobado por la Defensoría al inicio de la investigación realizada.

Ahora bien, conviene reiterar el llamado de atención al Ministerio de Hacienda para que se logre ir disminuyendo la suma adeudada al Instituto Nacional de Seguros, así como a los tres Ministerios que presentan un retraso en el pago de sus pólizas. La Defensoría se mantendrá vigilante de las acciones que se tomen al respecto.

9. Problemas con las labores de notariado en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y en el Instituto Mixto de Ayuda Social

La Defensoría de los Habitantes ha conocido una gran cantidad de quejas planteadas por habitantes, quienes han mostrado su inconformidad en relación con las actuaciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Instituto Mixto de Ayuda Social en el otorgamiento de las escrituras correspondientes a sus propiedades.

Concretamente, se han recibido denuncias sobre atrasos en la formalización, inscripción y entrega de los documentos públicos donde consta la adquisición de

sus viviendas; problemas con cancelaciones hipotecarias; así como también en relación con las actuaciones de los notarios, quienes cobran por adelantado sus honorarios, pero demoran la realización de los trámites para los que fueron contratados. Así por ejemplo, en el Instituto Mixto de Ayuda Social, su Consejo Directivo es del criterio de que todos los abogados de la Dirección Jurídica que no se han acogido a la dedicación exclusiva, pueden ejercer las labores notariales y por ello no es necesario aplicar lo estipulado en el acuerdo dictado por la Autoridad Presupuestaria, N° 2861 de la sesión ordinaria N° 34-93 del 2 de noviembre de 1993 que regula el ejercicio del notariado en el sector público, y tampoco el artículo 24 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito referido al concurso de atestados.

Son innumerables los particulares que se acercan a la Defensoría a denunciar tal problemática y existen casos que trascienden la individualidad para convertirse en el problema de una comunidad completa. Esto sucede, por ejemplo, en los proyectos de vivienda La Lucha, ubicado en San Juan de Dios de Desamparados; Darizara-El Triunfo, situado en Corredores de Puntarenas; y el proyecto Los Olivos que se encuentra en Turrialba.¹⁰⁸

Ello ha implicado que el tema en estudio se haya convertido en un problema recurrente, pues de manera constante se apersonan a nuestras oficinas los perjudicados con esta situación denunciando nuevos hechos o solicitando información de las denuncias ya planteadas.

Como parte de la labor realizada por la Defensoría, se han mantenido reuniones con el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y con los integrantes del Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social, a efecto de exponerles la preocupación de la Defensoría por los problemas antes mencionados y la necesidad de corregir la inacción administrativa.

¹⁰⁸ Podemos citar, como ejemplo, los siguientes casos en los que se puede constatar la problemática, divididos por territorio: **San José:** Urbanización Los Manzanos, La Uruca, Exp. N° 5887-24-98; Conjunto Habitacional San Antonio de Padua, San Pedro; Barrio Corazón de Jesús, Coronado, Exp. N° 7369-24-99; Precario Reina de Los Angeles, Hatillo, Exp. N° 4975-24-98; Hatillo 8, Exp. N° 2481-24-98; Hatillo 6, Exp. N° 0388-24-98; Hatillo 8, Exp. N° 4900-24-98; Hatillo 8, Exp. N° 5862-24-98; Colonia 15 de setiembre, Hatillo, Exp. N° 4964-24-98; Las Gravilias, Desamparados, Exp. N° 7319-24-99; La Capri, San Miguel de Desamparados, Exp. N° 7352-24-99; La Capri San Miguel de Desamparados, Exp. N° 7151-24-98; Proyecto El Roble, San Juan de Dios de Desamparados, Exp. N° 1124-24-95; Urbanización Santa Catalina, Pavas, Exp. N° 7432-24-99; Residencial del Oeste, Pavas San José, Exp. N° 3052-24-97; urbanización del Oeste, Pavas, Exp. N° 0402-24-98; Proyecto La Tierra Prometida, Pérez Zeledón, Exp. N° 1098-24-96. **Limón:** Urbanización Pacuare, Limón Centro, Exp. N° 5673-24-98; Proyecto Tobías Vaglio, Siquirres, Exp. N° 5594-24-98; Pacuarito de Siquirres, Exp. N° 0722-24-98; Diamante de Guápiles, Urbanización Las Gardenias, Exp. N° 5686-24-98; **Cartago:** Urbanización Los Olivos, Azul de Turrialba, Exp. N° 0643-24-96; Proyecto Santa Rosa de Oreamuno, Cartago, Exp. N° 0738-24-98; Ciudadela del IMAS, Paraíso, Exp. N° 5477-24-98; **Alajuela:** San Ramón de Alajuela, Exp. N° 7096-24-99; Urbanización Barrio Jesús, Orotina, Exp. N° 2898-24-97; **Guanacaste:** Asentamiento Tamarindo, Bagaces, Exp. N° 4926-24-98; Ciudadela del IMAS, Santa Lucía Filadelfia de Carrillo, Exp. N° 5669-24-98; **Puntarenas:** Puntarenas, Exp. N° 5739-24-98; Ciudadela El Triunfo, Paso Canoas, Corredores, Exp. N° 1055-13-95.

Como resultado de la reunión realizada con el Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social el día 10 de marzo de 1999, el nuevo Director del Departamento Jurídico de esa institución, solicitó a esta Defensoría fotocopia de los expedientes que se tramitan sobre el particular, debido a que, al parecer, en dicha institución no se ha tenido un efectivo control administrativo de los trámites realizados por los habitantes, imperando el desorden, aunado a la negligencia mostrada por algunos funcionarios.

A pesar de las gestiones realizadas por funcionarios de la Defensoría, el atraso persiste y los habitantes cada día ven más alejada su posibilidad de obtener su escritura. Esta situación es sumamente preocupante, más aún en el caso del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, cuyo Presidente Ejecutivo encargó expresamente a la Contralora de Servicios de dicho Instituto la atención de los casos expuestos por la Defensoría, pero su acción ha resultado prácticamente infructuosa.

A lo largo de los años de existencia de esta Defensoría, se han emitido recomendaciones con la finalidad de solucionar este problema. Se ha indicado que el nombramiento de los notarios internos se realice mediante la apertura de concursos internos, tal y como lo dispone el artículo 24 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito; que se redacten contratos al efecto y se emitan reglamentos que regulen la actuación de los Notarios que trabajan para las instituciones; que se denuncie a los notarios ante el órgano correspondiente cuando se presenten atrasos en la inscripción y cobros irregulares por parte de los notarios designados; que se realice un estudio de los casos tramitados por cada notario y se establezca la magnitud del atraso en cada proyecto a efecto de determinar las irregularidades cometidas y proceder conforme a lo indicado.

Asimismo, se ha recomendado elaborar la reglamentación interna necesaria con el fin de establecer que transcurridos doce meses de retraso en la inscripción de un instrumento público, se pueda prescindir de los servicios del notario responsable; que se deben establecer políticas claras en materia registral y emitir directrices que permitan subsanar, a corto plazo, el atraso en la inscripción de escrituras porque de lo contrario persistiría la flagrante violación de los derechos de los habitantes. Asimismo, se considera necesario realizar una investigación interna orientada a sentar las responsabilidades de los notarios.

Sin embargo, tales recomendaciones han sido acatadas parcialmente en algunos casos, y desatendidas en otros. Así por ejemplo, la investigación contra los notarios no se ha ejecutado, por lo que próximamente la Defensoría procederá a plantear las denuncias correspondientes ante la Dirección Nacional de Notariado.

10. LA PROBLEMATICA DEL AÑO 2000

A principios del año 1998, la Defensoría de los Habitantes recibió por parte de un habitante, un escrito mediante el cual se hacía un llamado de atención a la

población en general sobre lo que se ha definido como el problema del milenio. Posteriormente, en el mes de mayo de ese mismo año, otra persona presentó una queja formal en la que manifestó su gran preocupación por la indiferencia con que la mayoría de los órganos y entidades del sector público estaban enfrentado dicho problema.

Desde el punto de vista conceptual, la crisis informática consiste en la dificultad tecnológica que afectará los sistemas de cómputo en la transición entre la noche del 31 de diciembre de 1999 y la madrugada del 1º de enero del año 2000. Esto por cuanto algunas computadoras diseñadas para marcar el año sólo con dos dígitos confundirán el 2000 con el 1900 y, consecuentemente, podrían producirse errores en los cálculos aritméticos basados en fechas y horas. El origen de esta situación se dio por cuanto, originalmente, la memoria de los sistemas era limitada y sus aplicaciones implicaban un costo sumamente alto, lo que hizo que los programadores abreviaran la representación del año en una fecha de dos dígitos , con el objetivo de adaptarse a las circunstancias de la época.

El problema resulta aún más complejo de lo expuesto, pues sus consecuencias no se manifestarán solamente en el sistema operativo y las aplicaciones de sistemas de cómputo. Se evidenciará, además, en otros equipos y artefactos auxiliares, como puertas de seguridad, elevadores, bóvedas de depósitos bancarios, equipo médico, centrales telefónicas, equipo de comunicación y, en general, todo tipo de equipo que funcione con un procesador que incorpore fechas.

Las consecuencias de esta posible falla en las computadoras y sistemas informáticos, trascienden al ámbito privado de los habitantes. Los efectos del problema son impredecibles en estos momentos, ya que las personas no sólo se pueden encontrar con la imposibilidad de realizar operaciones en sus programas o equipos informáticos de uso personal o del sector privado, sino que también podrían encontrarse con la insuficiencia de los sistemas y equipos necesarios para el buen funcionamiento de la Administración en relación con servicios públicos esenciales.

En virtud de lo anterior, la Defensoría, consciente de que esa situación no se circunscribía únicamente a un problema informático sino que debía analizarse desde una perspectiva mucho más amplia, dadas las eventuales consecuencias sobre los derechos e intereses de los habitantes, se procedió a solicitar información a la mayor parte de las instituciones del sector público sobre el grado de conocimiento del problema, requiriéndoles que indicaran las acciones emprendidas a la fecha; los recursos humanos y económicos disponibles; y las consecuencias previsibles que pudieran afectar a los habitantes por un mal funcionamiento de las instituciones ante una falla en los sistemas.

Con el fin de estudiar y analizar toda la información obtenida en el transcurso de la investigación, la Defensoría constituyó una Comisión de Expertos, cuya colaboración fue prestada en forma totalmente gratuita, desinteresada y en su carácter estrictamente personal.

La voluminosa información recibida de las instituciones involucradas, obligó a establecer una estrategia metodológica en el procedimiento, estableciéndose una clasificación en dos grupos. En el primero, se contemplaron todas aquellas instituciones consideradas como prioritarias por la complejidad en la solución del problema y el alto impacto que podrían generar en la población de no solventarse la situación a tiempo. El informe final de la Defensoría se concentró en el sector definido como prioritario.

Del análisis y estudio efectuado se realizaron algunas consideraciones en las que se constató que el problema se proyectaba como un fenómeno de alcance planetario que podría causar daños extremadamente cuantiosos en muchos países, incluido Costa Rica. Las eventualidades irían mucho más allá de los sistemas y equipos informáticos, e incluirían una gran cantidad de aspectos relacionados con la operación de aparatos electrónicos.

Una de las acciones del Gobierno de la República que se reconoce como oportuna y acertada, fue la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 27205-MP-MICIT, mediante el cual se creó la Comisión 2.000, con la finalidad de coordinar y concertar las acciones de los diferentes sectores del país para atender esta problemática.

Posteriormente, dicho Decreto fue reforzado con una directriz del Consejo de Gobierno emitida el 9 de febrero de 1999, en la que se solicitó a los jefes del sector público asegurarse que las instituciones a su cargo cumplieran antes del mes de junio de 1999, con las cinco etapas expuestas en la Estrategia y Guía de Actividades de los Grupos Sectoriales establecidos por la Comisión 2000 para resolver el problema de referencia.

Con base en estas disposiciones, en particular el Decreto Ejecutivo mencionado, la Comisión 2.000 elaboró un planteamiento estratégico en el cual las acciones y actividades para hacerle frente a la problemática del milenio, se debían agrupar por sectores de actividad. Es así como se establecieron 18 sectores en los cuales existe un responsable político (Ministro del ramo) y un responsable a nivel técnico.

De acuerdo con tal planteamiento estratégico los responsables sectoriales tienen la obligación de establecer las políticas y lineamientos que permitan coadyuvar en la solución del problema, desde una perspectiva de coordinación sectorial y tomando en cuenta el cronograma y las actividades que se elaboraron para tales efectos.

Las instituciones se categorizaron por prioridad y tamaño, y fueron calificadas en cuanto al cumplimiento de las diferentes etapas establecidas, mediante un análisis ponderado de varios factores.

De conformidad con lo mencionado supra, la Defensoría consideró que se habían señalado con precisión las acciones que el sector público debía observar en cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia, cuya inobservancia

permitiría reclamar la responsabilidad por los daños que se produjesen como consecuencia de la prestación de los servicios públicos.

Por ello, en el informe final emitido por la Defensoría de los Habitantes se incluyeron una serie de recomendaciones en torno a este caso, destacándose, entre otras, las siguientes:

- Las instituciones del Estado están en la obligación de tomar las medidas que sean necesarias para garantizar a los habitantes el eficiente funcionamiento con posterioridad al 1° de enero del año 2.000. Para ello es importante la definición de los cronogramas de trabajo con indicación de fechas límite para las diferentes etapas del proyecto de adecuación de sistemas, equipo y demás activos electrónicos que pudieran verse afectados por el problema en estudio.
- Efectuar la estimación de costos dentro del plan operativo anual y el presupuesto institucional, considerando las diversas alternativas que existen para la solución del problema.
- Concientizar e involucrar a todos los servidores y funcionarios públicos de cada institución en los aspectos básicos del problema, e integrarlos posteriormente en la solución desde su respectivo campo de acción.
- Realizar los mayores esfuerzos para determinar eventualmente la gravedad del impacto que tendría el incumplimiento del proyecto del año 2.000 en las diferentes áreas de la Institución o empresa pública. Ante tal eventualidad, es muy importante la priorización institucional, de manera que la afectación previsible no llegue a lesionar gravemente los derechos de los habitantes de la República.
- Documentar debidamente las actuaciones que se lleven a cabo para determinar y corregir las posibles repercusiones del cambio de milenio en los equipos y sistemas.
- Dar prioridad a los procesos de contratación para la evaluación, compra de equipo, desarrollo de sistemas y cualesquiera otras actividades necesarias para la pronta adecuación de los sistemas y equipos.
- Agilizar procedimientos de contratación utilizando, si es del caso, el procedimiento de contratación directa contemplado en los artículos 2 inciso d) y 80 de la Ley de Contratación Administrativa y 85 del Reglamento General de Contratación Administrativa, en los supuestos en que proceda y según el procedimiento establecido al efecto.
- Diseñar planes de contingencia para la eventualidad de que la materialización de riesgos pueda afectar el funcionamiento de la entidad, de tal forma que no

se lesione la actividad realizada y se asegure que las instituciones y empresas públicas continúen funcionando con la eficiencia requerida por los habitantes.

A los jefes de las instituciones públicas específicamente, se les indicó que, en aquellos casos donde procediera, se nombrara un coordinador general que se responsabilizara del proyecto con la necesaria disponibilidad de tiempo y suficientes facultades de decisión. Además, se le hizo ver que en su condición de principales responsables debían mantenerse debidamente informados sobre la evolución de los proyectos de adecuación de los sistemas y equipos de la respectiva institución o empresa a su cargo.

A la Contraloría General de la República se le recomendó agilizar la aprobación de las solicitudes de contratación presentadas por las diferentes instituciones y empresas públicas, apegándose en todo momento a los plazos establecidos en la Ley de Contratación Administrativa para este tipo de procedimientos. A su vez se le recomendó mantenerse vigilante en estos procesos de contratación para evitar posibles abusos.

La Defensoría de los Habitantes considera que a raíz de su intervención se logró, entre otras cosas, hacer conciencia en las instituciones públicas acerca de la prioridad con la que debe ser atendido el problema del error del milenio o del año 2000.

Por otra parte y en relación con las actividades ejecutadas por la Defensoría con respecto al tema, se realizó un seminario de concientización a los jefes del sector público, en el cual la Defensoría de los Habitantes entregó el informe final sobre la situación de 40 instituciones estatales ante la crisis informática referida.

Dicha actividad se realizó en el mes de setiembre de 1998, y participaron los jefes de los Ministerios, Entidades Autónomas del país, expertos nacionales y Directores de Medios de Comunicación, quienes conocieron de primera mano la información técnica sobre esta temática.

Asimismo, el 16 de octubre de 1998, se llevó a cabo un seminario organizado conjuntamente con la Universidad Nacional y la Contraloría General de la República, con la participación de representantes de todas las Municipalidades del país, en donde se analizó el problema y se expusieron los resultados que, al mes de setiembre de 1998 se habían obtenido.

En un principio, la Defensoría de los Habitantes determinó que en las 40 instituciones u órganos citados se conocía el problema. Sin embargo, se detectó con preocupación la escasa atención que hasta ese momento la mayoría le estaba prestando al mismo. Lo anterior de acuerdo con los datos suministrados por las propias instituciones y órganos que, salvo algunas excepciones, no habían reaccionado para hacerle frente de manera responsable y oportuna a la situación.

La Defensoría hizo ver que bajo ningún concepto sería admisible la ausencia de presupuesto como justificación para no atender debidamente la solución a este

problema. Si la Administración Pública no actuaba de conformidad con lo expuesto, incurriría en responsabilidad por los daños y perjuicios causados a los usuarios de sus servicios o a los clientes de las empresas públicas.

Por otra parte, se indicó que era idóneo que las medidas que decidiera adoptar la Administración debían ser debidamente documentadas. Lo anterior por cuanto ese sería el único medio de prueba adecuado con el que se contaría para demostrar la diligencia y la pertinencia de las actuaciones de las instituciones públicas.

Con la labor realizada , los medios de comunicación, las instituciones del Estado y la sociedad en general poco a poco fueron informándose de la magnitud del problema y de la necesidad de tomar las medidas necesarias para evitar eventuales consecuencias que pudieran afectar las actividades normales del país.

Por otra parte, y de trascendental importancia en el estudio y análisis del presente caso, es que tanto la Procuraduría General de la República como la Contraloría General de la República se han pronunciado sobre la responsabilidad de la Administración activa en relación con esta problemática.

La Procuraduría General de la República ha indicado que de no tomarse las medidas preventivas, los funcionarios responsables podrían enfrentar eventuales reclamos por los problemas que se presenten en la prestación de los servicios públicos.

Por su parte, la Contraloría General de la República, mediante la Circular N° AUD-1363 del 6 de agosto de 1998, destacó la necesidad de exigir una garantía en las contrataciones que se realicen con los proveedores de tecnología y en sistemas sensibles al manejo de fechas que los productos ofrecidos cumplan con todo lo requerido para no verse afectados por el cambio de siglo. Además, se deja claro que la existencia de este tipo de garantía no inhibe a la administración de su responsabilidad de efectuar las pruebas correspondientes como medio de comprobar que efectivamente soportan el mencionado cambio.

La Defensoría señala que si la Administración no actúa de conformidad con lo expuesto, incurrirá en responsabilidad por los daños y perjuicios causados a los usuarios de sus servicios o a los clientes de las empresas o instituciones públicas. Lo anterior no excluiría las responsabilidades personales de cualquier índole en que pudiesen incurrir sus funcionarios.

En el ámbito de las eventuales responsabilidades personales, se advirtió que le correspondía a los jefes girar las instrucciones claras y específicas para atacar el problema latente del año 2.000. Asimismo, esa responsabilidad podría atribuirse a otros funcionarios con niveles y potestades de decisión en relación con el problema. Sin embargo, es importante recalcar que por tratarse de un asunto de naturaleza institucional, en última instancia serían los jefes respectivos los principales responsables ante las eventuales consecuencias que se generen.

Finalmente, es importante indicar que la Defensoría, consciente de su responsabilidad de velar por los derechos e intereses de los habitantes, ha dado y mantendrá el seguimiento del caso y establecerá contacto con funcionarios de diversos órganos e instituciones del sector público, entre los que se destacan la Contraloría General de la República, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, con el objeto de determinar cuál es el avance de las instituciones públicas en relación con la ejecución de las acciones necesarias para dar solución al problema del año 2000.

E. DIRECCION DE ASUNTOS ECONÓMICOS

Durante este período, el Area de Asuntos Económicos continúa dedicando su labor principalmente a la protección de los derechos económicos de los habitantes de la República, derechos que por su naturaleza son de carácter difuso.

Tal y como se señala la tramitación de asuntos en el Area se origina, en la mayoría de los casos, en investigaciones y en actuaciones de oficio.

De acuerdo a esas características, el Area dedica su labor a la investigación, a la denuncia y al planteamiento de acciones en relación a temas relacionados con la economía del país, a la atención de todas las solicitudes de ajuste tarifario que se han planteado ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos durante el período del Informe, presentándose oposición formal en treinta y cinco oportunidades, al apoyo en las labores de las otras areas de la Defensoría de los Habitantes y a la esquematización, seguimiento y recolección de todas las estadísticas que requiere la Institución.

1. La calidad en el transporte remunerado de personas

Este ha sido un tema prioritario en la labor de la Defensoría de los Habitantes. El modelo de ajuste de las tarifas de buses es una aplicación matemática, con una metodología que permite actualizar las tarifas únicamente con base al comportamiento de los costos y de la demanda de cada ruta. Este modelo no contempla la posibilidad de que la calidad con que se brinda el servicio sea considerada al establecer el precio. De ahí que la Defensoría permanentemente ha llamado la atención de todos los participantes para que se acepte, por conveniencia de todos, la incorporación de aspectos relativos a la calidad del servicio, como elementos que tengan incidencia adecuada en la tarifa que se autorice.

Se ha participado activamente en comisiones interinstitucionales para debatir sobre el tema, así como en reuniones tanto con empresarios como con dirigentes comunales, para que el tema sea tomado en cuenta al variar el modelo de ajuste tarifario que debe ser planteado ante la Autoridad Reguladora en el corto plazo.

2. Proyecto para regular el servicio de taxi

La Asamblea Legislativa dio audiencia a la Defensoría para pronunciarse con respecto a un proyecto de ley que pretende regular el transporte público mediante la modalidad taxi.

Al respecto, entre otros aspectos, en el planteamiento se insistió en la necesidad de definir si se quería un mercado regulado o no, porque el texto presentado no era claro en sus objetivos. También se puntualizó en las facultades

que tiene la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos por lo que no procede hacerle variaciones a la Ley para que la Autoridad Reguladora ejerza su responsabilidad de fijar las tarifas por este servicio.

Considera la Defensoría que el ente rector debe dictar las normas de regulación y no debe quedar esa disposición como facultativa del Ministerio de Obras Públicas y Transportes como lo establece el proyecto.

Por último considera la Defensoría que no es aceptable que dadas las realidades de mercado, cuyas características deben ser monitoreadas por el MOPT, se pretenda recluir con cárcel a quienes se aprovechan de la inacción del Estado y brindan el servicio en forma paralela, mediante la modalidad conocida como “servicio pirata”. El encarcelamiento debe ser una opción para sancionar a los que participen en actos de corrupción, tanto para el que soborna como para el que es sobornado, no para quien se aprovecha de la existencia de la existencia de demanda insatisfecha.

3. La morosidad en la Caja Costarricense de Seguro Social

Los resultados financieros que ha venido generando la Caja Costarricense del Seguro Social han sido de alta preocupación para la Defensoría, no por los datos contables en sí, sino porque se nota una clara relación de la situación financiera con la baja calidad en el servicio que se brinda al asegurado.

La morosidad en el pago de las cuotas obrero-patronales ha venido creciendo por encima de lo que lo ha hecho la inflación. Solo en el segundo semestre la morosidad creció 8 puntos porcentuales en relación con lo que creció la inflación. Por otro lado la clasificación que hace la Caja Costarricense del Seguro Social de esas cuentas no ha sido la adecuada, generándose incertidumbre acerca de las posibilidades reales de recuperación de las cuentas.

4. Superávit en el Instituto Mixto de Ayuda Social

En criterio de la Defensoría, una Institución creada para llevarle recursos a los sectores más vulnerables de la sociedad costarricense, no debe generar ningún superávit. Sin embargo según lo ha corroborado la Contraloría General de la República, aunque el Instituto Mixto de Ayuda Social recibió casi ₡5,000.0 millones menos de lo que tenía presupuestado, gastó casi ₡8,000.0 millones menos de lo que había planeado, con lo que llegó a generar un superávit de ₡3,036.16 millones en 1998.

Sin embargo la situación no se limita a la eficacia en el gasto, el Area ha podido también determinar serias limitaciones en la utilización eficiente de los recursos que gasta la Institución.

La Defensoría solicitó explicaciones relativas al hecho de que la Institución dispusiese de ¢93,000,000.00, de los cuales ¢80,000,000.00 se le giraron del Presupuesto Nacional para solucionar problemas de vivienda de familias de escasos recursos de algunos distritos del Cantón Central de San José, para comprar dos fincas: una la denominada "Franja Metrópolis" y la otra ubicada en Patarrá de Desamparados, sin que se tuviesen claras las condiciones de factibilidad para desarrollar proyectos habitacionales dignos para familias de escasos recursos.

Para la Defensoría de los Habitantes es inconcebible que se utilicen recursos públicos, tan escasos por cierto, en la compra de inmuebles que, aparentemente desde antes de su adquisición, era conocido que no podrían destinarse a resolver los problemas que se querían solventar.

Al respecto la Defensoría le ha solicitado al Instituto Mixto de Ayuda Social un informe que incluya una descripción detallada de lo que la Institución ha hecho con el fin de evaluar si se deben señalar responsables sobre el uso ineficaz de estos dineros, así como los planes que se siguen con la debida programación cronológica, que permita enderezar el camino, de manera que esos dineros girados en febrero de 1995 (¢20,000,000.00) y en enero y mayo de 1996 (¢60,000,000.00) efectivamente lleguen a resolver problemas de vivienda a personas que realmente lo requieren y no queden "invertidos" en terrenos no aptos para la construcción.

Por otro lado, resulta inaceptable para la Defensoría de los Habitantes que de la misma fuente (Presupuesto Nacional) el Instituto Mixto de Ayuda Social haya recibido, desde setiembre de 1997, la suma de ¢20,000,000.00, sin que hasta ahora (un año y medio después) se diga que no se ha podido dar un uso eficiente a esos recursos, máxime cuando de todos son conocidas las múltiples necesidades que existen.

5. La aplicación del impuesto selectivo de consumo a los hidrocarburos

Por considerar que la aplicación del impuesto selectivo de consumo a los hidrocarburos no muestra transparencia en el accionar del Estado y considerando que la carga impuesta a los habitantes es excesiva, el Area coadyuvó con el asesoramiento técnico para que la Defensoría presentara una acción de inconstitucionalidad contra la aplicación del impuesto a un bien que desde ningún punto de vista puede catalogarse como suntuario.

6. Insuficiencia de fondos para atender los programas forestales

Mediante el Decreto Ejecutivo N°24316-H, publicado el 1 de setiembre de 1995, se estableció el cobro del impuesto selectivo de consumo a los hidrocarburos. En el artículo 3°, del referido decreto se dispuso que a partir de 1996, de lo recaudado por el referido concepto, se destinarían ¢8,000,000,000.00 a una cuenta especial que crearía el mismo Banco Central. De esos recursos, se

destinaría una tercera parte a programas forestales y dos terceras partes a programas de arreglo de carreteras y al pago de contrapartidas de créditos externos del país. De acuerdo a esas normas, al sector forestal debía trasladársele la suma de ¢2,666.67 millones al año a partir de 1996.

Sin embargo, el 6 de abril de 1996, se promulgó la Ley N° 7575, la cual en su artículo 69 indica que “de los montos recaudados por el impuesto selectivo de consumo de los combustibles y otros hidrocarburos, anualmente se destinará un tercio a los programas de compensación a los propietarios de bosques y plantaciones forestales, por los servicios ambientales de mitigación de las emisiones de gases con efecto invernadero y por la protección y el desarrollo de la biodiversidad, que generan las actividades de protección, conservación y manejo de bosques naturales...”.

De conformidad con lo anterior y en virtud de lo que Refinadora Costarricense de Petróleo, giró al Gobierno Central por concepto del referido impuesto, era de esperarse que a los objetivos señalados en el artículo citado, se girara una cifra cercana a los ¢10,000.0 millones en 1998. Sin embargo ese monto no llegó a trasladarse, pues solamente se transfirió un 25% de lo esperado.

Ante ese hecho, el Area realizó una investigación ante el Ministerio de Hacienda y ante la Contraloría General de la República llegando a determinar la existencia de un acuerdo firmado entre los representantes del sector forestal privado y los Ministros de Hacienda y Ambiente y Energía, promovido por el Ente Contralor, mediante el cual se estableció que a partir del presupuesto para 1998, el monto a girar sería de ¢1,700.0 millones, y con ello las partes aceptaron esa transferencia como el mecanismo de financiamiento al sector forestal contemplado en el mencionado artículo 69 de la Ley N°7575.

En vista de que el monto acordado no llega a representar ni un 20% de lo que estimó el legislador, el Convenio firmado no puede tener validez alguna, por cuanto contraviene lo dispuesto en la Ley, causándosele un gran perjuicio al sector. La Defensoría solicitó la intervención de la Contraloría, siendo hasta ahora negativa su respuesta, aduciendo escases de personal para realizar la investigación.

Aunque la Defensoría no comparte la aplicación particular del impuesto selectivo de consumo a los hidrocarburos, por no ser bienes suntuarios, si considera adecuada la existencia de un tributo para aplicar el principio de la Agenda 21 de que quien contamina paga. Los hidrocarburos evidentemente se convierten en una importante fuente de emisiones y por lo tanto de contaminación de la atmósfera. Este principio no es más que la respuesta a la premisa de que se deben internalizar los costos de la recuperación del ambiente y de los elementos necesarios para la vida y que con dichos recursos, el Estado o quien él determine, compense el deterioro ambiental mediante la asignación de renovados recursos al pago de servicios ambientales, al mejoramiento, censo e identificación de los recursos y a la educación y capacitación en el manejo de los recursos naturales.

7. Recursos que no llegan a las carreteras

En la Ley de CONAVI, también se estableció que la Refinadora Costarricense de Petróleo recaudaría una contribución especial para trasladarla al fondo que permita la atención de la red vial nacional.

Dada la experiencia tenida con el impuesto selectivo de consumo y los anuncios de necesidad de ingresos del gobierno, se solicitó a la Refinadora Costarricense de Petróleo información acerca de lo trasladado al Ministerio de Hacienda y al CONAVI acerca de lo recibido efectivamente.

La investigación demostró que solamente un 15% de lo recaudado por RECOPE se ha girado al CONAVI para que desarrolle sus funciones, con lo que se está incumpliendo con lo establecido claramente en la Ley.

8. Recursos escasos para el sector social

En 1997 ante acción de la Defensoría, la Contraloría General de la República estableció que el 20% de lo que se recaude en el país por concepto del impuesto de ventas, debe destinarse íntegramente al Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares (FODESAF).

A raíz de las denuncias de corrupción relativas al manejo de los recursos de ese Fondo, también se tuvo conocimiento que durante 1998, se recortaría el traslado de los dineros que por Ley le corresponden a FODESAF.

Primero que todo debe señalarse que para la Defensoría la comisión de ilícitos debe ser castigado con todo el peso de la Ley, según las responsabilidades que establezca la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y, lógicamente, los Tribunales de Justicia. Al respecto la Defensoría ha prestado toda la colaboración para que se determinen las responsabilidades del caso.

Sin embargo, ante las denuncias de beneficiados de diversos programas financiados por el FODESAF de que los recursos presupuestados a inicios de 1998 no se les estaba girando, la Defensoría inició una investigación de oficio, concluyendo con la siguiente situación:

a. Los ingresos del Fondo de Desarrollo y Asistencia Social

A pesar de que el Fisco recaudó exactamente lo que tenía presupuestado por concepto de impuesto de ventas (¢175,7 mil millones), no le giró al Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares el 20% que por Ley le corresponde, sino que solamente le transfirió la suma de ¢12,1 millones que representa un 7%.

Por otro lado la transferencia por la recaudación de impuesto a la nómina a cargo de los empleados, fue de ¢6,330 millones menos de lo presupuestado.

Esa situación hizo que en 1998, los recursos girados al FODESAF fueran un 65% menores a lo presupuestado ese año.

Para 1999, dada la decisión de la Contraloría, los recursos correspondientes al 20% de impuesto de ventas, no fueron incorporados al Presupuesto Nacional, por lo que deben ser girados directamente al FODESAF.

El presupuesto de ingresos para 1999 es un 47% mayor que lo girado en 1998, pero es un 4,4% menor que el presupuesto que se había previsto para 1998, por cuanto la Contraloría estimó que la recaudación por el impuesto a la nómina sería menor que en 1998.

No se han podido determinar las razones de esa disminución tan fuerte en ese rubro, por lo que la Defensoría estará atenta al comportamiento de esa recaudación y del efectivo traslado del dinero al Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares.

b. Los gastos

Como los ingresos reales fueron muy inferiores a los presupuestados, también los gastos efectivos estuvieron muy por debajo de los planeados para 1998. Sin embargo la Defensoría llama la atención de que a pesar de que se dispuso de menos recursos que los requeridos, el Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares tuvo un superávit de casi ¢2,000.0 millones en ese año, situación que es lamentable, máxime que dada la reducción tan grande en los ingresos, ese superávit pudo emplearse en un incremento del 3.8% en los gastos requeridos por los programas que se financian con ese Fondo.

Otro aspecto que es necesario señalar es que por Ley ya se destina el 79% de los recursos que reciba el FODESAF, por lo que los compromisos y las expectativas de ingresos de muchos programas tienen un asidero, generándose un gran problema nacional si esos recursos no se les gira oportunamente.

Por otro lado, llama la atención a la Defensoría que la Contraloría haya aprobado el presupuesto de FODESAF para 1999, sin que al Instituto Nacional de las Mujeres, al Patronato Nacional de la Infancia, al Consejo Nacional para la Producción ni al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, se les esté asignando el porcentaje que establece la ley.

Es de alta preocupación para la Defensoría ese irrespeto a la ley de FODESAF, tanto el del Ministerio de Hacienda por no haber girado mas de ¢23,000.0 millones que le correspondían al Fondo en 1998, sin que los actos de corrupción tengan ninguna relación con esa decisión, como con el hecho de que se

sigan aprobando presupuestos en los que se incumpla la disposición que la ley ha establecido.

9. Insuficiencia de recursos para el Patronato Nacional de la Infancia

Con motivo de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, se estableció que un 7% de lo que el gobierno recaudara en el período fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta, se le giraría al Patronato Nacional de la Infancia.

En coordinación con el Area de Niñez y Adolescencia de la Defensoría, se inició una investigación de oficio, llegándose a determinar que mientras en 1998 debió haberse girado al Patronato Nacional de la Infancia la suma de ¢5,425,400,000.00, en la Ley de Presupuesto vigente, solamente se ha previsto transferir ¢332,200,000.00, lo que apenas equivale a un 6% de lo requerido por la Ley.

10. Cobro indebido de la tarifa para el 9-1-1

El Area llegó a comprobar que, a pesar de que vencía el término para seguir cobrando su tarifa, el Sistema 911 no había solicitado a la Autoridad Reguladora una revisión. Al respecto el Sistema informó que no se había solicitado tarifa debido a que no se había podido cumplir con los requisitos de desconcentración y que el ICE cubriría cualquier faltante tal y como lo establece la ley.

Posteriormente, se comprobó que a pesar del vencimiento de la tarifa, el ICE seguía cobrándola, razón por la cual solicitó a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos que suspendiera el cobro de ese "cargo" y se le retribuyera a los clientes lo pagado indebidamente, lo cual efectivamente se ordenó.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento de que el Sistema de Emergencias 911 pidió a la Junta Directiva del ICE aprobar una modificación externa al presupuesto de 1999, para darle contenido económico a la creación de 15 plazas para el Sistema, gestión que fue rechazada por esa Junta Directiva. Se solicitó información al respecto a ese órgano colegiado, el cual informó que el rechazo se debió a que el Sistema carece de una organización administrativa adecuada para brindar el servicio, deficiencia que se corregiría con un proyecto de ley que se encuentra en trámite. La Defensoría sigue estudiando el asunto en colaboración con el Sistema 911, porque no considera conveniente que decisiones urgentes se pospongan a la espera de reformas a la ley, cuando ya el ordenamiento establece que al sistema debe brindársele la desconcentración efectiva para que pueda operar.

11. Factor Térmico

La Defensoría insistentemente se opuso a la aplicación del factor térmico por dos razones fundamentales. Por un lado porque la tarifa se aplicaba indistintamente al consumo que se hiciese, esa situación resultaba injusta por su regresividad. El porcentaje que pagaba una persona que consumía poca energía (generalmente los habitantes de menos recursos) era mayor que el que consumía altas cantidades. La segunda razón, era porque continuamente las diferencias entre las estimaciones de gasto y el gasto real en que se incurría, no hacían confiables las nuevas proyecciones. Ante ese panorama y la continua llamada de atención de la Defensoría, el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para derogar el factor térmico. La acción del Parlamento fue rápida y la ley quedó derogada a partir de 1999.

12. Los ajustes automáticos en el precio de los combustibles

Durante los últimos meses ha existido una gran variabilidad en el precio de los combustibles. Ante ese hecho se ha promovido la idea de que se amplíen las facultades legales que tiene la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos para que los ajustes extraordinarios de precios que la ley establece, no necesariamente tengan que hacerse inmediatamente, sino que ante alta variabilidad, la Autoridad Reguladora, pueda acumular los cambios en las condiciones externas, de manera que se logre estabilizar el comportamiento de los precios por períodos ciertos, como podrían ser bimestres o trimestres.

Por otro lado, se recomendó que los ajustes de combustibles se hagan en un solo acto al año, incorporando las solicitudes del distribuidor, de los transportistas y de los expendedores, evitándose de esa manera que al menos en tres momentos diferentes se den los ajustes ordinarios en un mismo año.

Por último, la Defensoría solicitó al Poder Ejecutivo disminuir la tasa que recae de impuesto selectivo de consumo a hidrocarburos, de manera que el fisco no tenga ingresos extraordinarios con los aumentos en el precio internacional del petróleo y sus derivados, a costa de los precios que pagan los consumidores nacionales.

13. La liberalización del precio de la leche

El Area llegó a determinar que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio no siguió los mecanismos establecidos para liberalizar el precio de un bien que se industrializa y se distribuye al consumidor en condiciones en que está ausente el debido marco competitivo.

La medida de liberalizar un bien de la canasta básica tampoco ha venido acompañada del debido monitoreo que debe hacerse, por lo que los efectos

negativos tanto para el productor como para el consumidor, son de alta preocupación para la Defensoría de los Habitantes.

14. El precio de las medicinas

A mediados de 1998, se denuncia la existencia de diferencias abismales entre el costo de los medicamentos suministrados por la Caja Costarricense del Seguro Social y los precios de venta en las farmacias, el Poder Ejecutivo anunció entonces una serie de medidas en procura de una rebaja en los precios.

La Defensoría de los Habitantes consideró importante investigar y dar seguimiento a las acciones anunciadas, por lo que inició una investigación que permitiera tener un conocimiento adecuado del mercado, para lo cual se contó con la colaboración de miembros de sector farmacéutico.

En la investigación se estudiaron las medidas propuestas por los diferentes Ministerios involucrados y los proyectos de ley que se analizaban en la Asamblea Legislativa.

En razón de las conclusiones de la Investigación se le solicitó al Ministerio de Economía, Industria y Comercio informar sobre las acciones dispuestas por ese ente para valorar los efectos de las medidas adoptadas y constatar que la mismas se hubieran traducido en una rebaja efectiva de los precios al consumidor.

Aunque la Asamblea Legislativa no solicitó criterio a la Defensoría de los Habitantes, se consideró importante analizar de oficio los proyectos presentados y se envió la opinión a la Comisión encargada de dictaminarlos.

15. Los ajustes en las tarifas municipales

La Defensoría de los Habitantes ha percibido un aumento de las quejas y consultas de los usuarios de los servicios públicos a partir de la promulgación del nuevo Código Municipal. El motivo de inquietud de los habitantes son los aumentos de las tarifas de los servicios de recolección de desechos sólidos y limpieza de vías, que actualmente son competencia de los gobiernos locales. Los principales problemas que se han presentado son los elevados aumentos y el desconocimiento de los proyectos de modificación tarifaria por parte de los usuarios.

Ante esta situación el Area desarrolló una investigación sobre las actuaciones de todas las municipalidades del país. Con los resultados obtenidos la Defensoría de los Habitantes realizará una propuesta de proyecto de reforma del Código Municipal que permita mayor participación de los usuarios en los procesos de aprobación de tarifas y tasas municipales, un mayor control de la eficiencia y transparencia de tales procesos y mayores controles de la calidad del servicio.

16. Entrega de los vueltos incompletos a los consumidores y usuarios

La Defensoría de los Habitantes ha recibido en forma constante quejas en relación a que los vueltos no se dan completos a consumidores y usuarios, a la hora de hacer compras o pagar servicios y que los comerciantes aducen que no hay monedas a disposición en los bancos para poder dar el vuelto completo.

La situación anterior que se le comunicó oportunamente al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, se ha agravado encontrándose ahora que existen comercios en los que todo “redondeo” es a su favor.

Considerando que de acuerdo al artículo 33 inciso c), de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, vender a precios superiores a los regulados u ofrecidos por el comerciante es especulación, infracción que los consumidores por el bajo monto cobrado de más en el redondeo y por el trámite que ello implica, no denuncia a la Comisión Nacional del Consumidor, sino que se queja ante la Defensoría con la esperanza de que solucione el problema de manera integral, se le solicitó al Ministro de Economía tomar medidas para solucionar el problema, de acuerdo a la legislación vigente.

Por su parte el Banco Central, ante quien se le pidió su criterio acerca de si la existencia de monedas era suficiente, se limitó a enviar un informe de los montos y cantidades de monedas en circulación y de acuñaciones autorizadas, datos que al no ser acompañados de un estudio de demanda no aportó claridad al problema.

Es necesario que se tomen acciones concretas para sancionar y evitar que el comercio irrespete los derechos de los habitantes e incumpliendo con una obligación establecida en el inciso h) del artículo 31 de la ley N° 7472, que a su vez se determina como una acción prohibida en el artículo 33 y que se sanciona según lo que establece el artículo 54 inciso b), con multas que pueden ir de 10 a 40 salarios mínimos.

17. Reconocer el pago de impuesto sobre la renta como un gasto en los servicios públicos

En la tramitación de una solicitud de ajuste tarifario del margen de comercialización de los combustibles, uno de los argumentos de los expendedores era que el impuesto sobre la renta debía considerarse un gasto tarifario más. La Defensoría se opuso por razones constitucionales, tributarias y de conveniencia a este argumento. No obstante, el Regulador General consideró al pago del impuesto como un costo tarifario, razón por la cual la Defensoría interpuso una apelación sobre la que la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos aún no ha resuelto.

18. Requisitos de los miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

La Ley de la Autoridad Reguladora establece los requisitos para ser Regulador General y miembro de la Junta Directiva. El más importante es el de contar con experiencia de al menos de 5 años en la temática de los servicios públicos. Estos requisitos son reflejo del deseo del legislador de que el ente sea dirigido por funcionarios de carácter técnico, lo cual reafirma su autonomía frente al Poder Ejecutivo.

En aras de garantizar la transparencia en la determinación de los precios públicos la Defensoría de los Habitantes ha iniciado la indagatoria para determinar el cumplimiento por parte de cada uno de los miembros de la Junta Directiva actual y la anterior de los requisitos establecidos en el artículo 48 de la Ley de ese Ente, ante la duda que ha surgido de que no todos los miembros los cumplieran.

19. La suspensión de la resolución de las tarifas eléctricas

En enero de 1999 se celebraron las audiencias públicas correspondientes a dos peticiones de ajuste de tarifas eléctricas del Instituto Costarricense de Electricidad y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. De acuerdo con la ley de la Autoridad Reguladora, tales solicitudes debían ser resueltas a más tardar 30 días hábiles después de las audiencias. Sin embargo, el ICE solicitó a la Autoridad Reguladora no emitir la resolución "por el impacto económico que las tarifas solicitadas causarían a las empresas distribuidoras y en particular a los usuarios finales, con base en los artículos 258 y 259 de la Ley General de la Administración Pública. " La Compañía Nacional de Fuerza y Luz también solicitó la suspensión; peticiones que fueron acogidas por el Regulador General.

La Defensoría manifestó su desacuerdo por cuanto el plazo establecido por la ley es de cumplimiento obligatorio y que no existe norma alguna que autorice suspender el trámite. No obstante, el Regulador justificó sus proceder argumentando que el artículo 259 de la Ley General de la Administración Pública prevé la posibilidad de suspender los plazos cuando así se solicite y que el aumento solicitado habría afectado también gravemente a los usuarios de las otras empresas eléctricas y las cooperativas.

La Defensoría consultó a la Procuraduría General de la República, órgano que confirmó la tesis de la Defensoría, razón por la cual se le solicitó a la Junta Directiva intervenir en el asunto por cuanto las actuaciones del Regulador deben ser investigadas.

20. Lentitud en publicación de baja en precios de combustibles

El Reglamento a la Ley de la Autoridad Reguladora, establece la obligación de la Imprenta Nacional de publicar las resoluciones del ente regulador en el plazo de cinco días hábiles después de su presentación a la imprenta. Sin embargo la prensa denunció que la publicación de una resolución que decretaba una

disminución en el precio de los combustibles no se había producido en ese lapso, por presiones “políticas”.

El área investigó de oficio la denuncia y comprobó que hubo fuertes indicios de gestiones para no cumplir con el plazo establecido, sino retardar en la publicación. También se le recordó a las autoridades respectivas la vigencia de la norma reglamentaria que obliga a la Imprenta a publicar las resoluciones de la Autoridad Reguladora en cinco días hábiles. Asimismo comprobó la existencia de un acuerdo de la Junta Directiva de la Imprenta en ese sentido.

La Defensoría emitió las recomendaciones pertinentes y evidenció a la Imprenta que la publicación en tiempo de las resoluciones de la Autoridad Reguladora no es discrecional, sino obligatoria. En ese sentido, el Ministro de Gobernación y Policía reiteró a la Defensoría que, salvo en casos de imposibilidad material, la Imprenta cumpliría con la publicación en cinco días hábiles.

21. El proceso de transformación del ICE

La Defensoría recibió audiencia para pronunciarse sobre los proyectos de ley de transformación del ICE y de regulación de los mercados eléctrico y telefónico. Al respecto en su oportunidad manifestó ante la Asamblea legislativa lo siguiente, para cada una de las iniciativas:

a. Proyecto de Ley General de Electricidad

La Defensoría manifestó que el proyecto se basa en un concepto erróneo de solidaridad ya que no refleja la concepción solidaria imperante en la sociedad costarricense porque no contempla el principio de que los sectores de mayor consumo colaboren en el subsidio del consumo de los sectores de menores ingresos. Por eso propuso asumir como principio general que los consumos de las personas de menores ingresos y los de aquellas actividades benéficas y sin fines de lucro que la ley determine sean subsidiados progresivamente por los demás consumos.

Asimismo, la Defensoría abogó por fortalecer a la Autoridad Reguladora e indicó que es necesario añadir al proyecto un capítulo referente a los derechos de los usuarios que al menos incluyera el derecho a la información, a presentar reclamos, a ser indemnizado en caso de que la prestación del servicio le haya causado un perjuicio que sea imputable a ésta, derecho a una facturación confiable, derecho a una corrección rápida y oportuna de errores en facturación y otros actos emanados de la empresa distribuidora, derecho a la notificación previa a la suspensión por falta de pago y derecho a la protección contra los riesgos de la actividad que puedan afectar su salud, seguridad y medio ambiente.

b. Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones

En relación con la apertura del mercado de las telecomunicaciones en los términos planteados por el proyecto de ley, la Defensoría ha manifestado que aquella solamente tendría justificación y fundamento si se demuestra que redundará en beneficios sostenibles para los usuarios. Para la Defensoría de los Habitantes, los beneficios mínimos que los usuarios deben recibir de una estructura de prestación de servicio público, en este caso las telecomunicaciones son: servicio con tarifas razonables acordes con la calidad del servicio y lo más bajas que las condiciones de la industria y la economía nacional lo permitan; fácil y generalizado acceso a los servicios de acuerdo con la tecnología disponible; relación equivalente entre servicio, calidad y eficiencia y protección a los derechos del usuario ante el prestatario del servicio y ante las autoridades públicas.

Por otro lado, la Defensoría de los Habitantes cuestionó si el ICE, estará en condiciones técnicas, económicas y de recursos humanos para enfrentar el competencia. Por eso sugirió que se estudie la posibilidad de que la apertura de los diferentes sectores del mercado de las telecomunicaciones en los que pueda participar el ICE se concrete únicamente cuando se haya comprobado que las condiciones para una efectiva competencia operen en la realidad.

En cuanto al régimen tarifario, la Defensoría consideró que es necesario mantener el esquema de fijación tarifaria para servicios que revisten interés público: la telefonía local fija, la telefonía pública, la celular y la internacional. Esto para no correr el riesgo de que los participantes del mercado puedan entrar en acuerdos colusivos para manipular tarifas, condiciones, entre otros, y que ex post el regulador tome medidas para corregir o sancionar tales acciones.

Por otro lado, la Defensoría de los Habitantes consideró que, a pesar de ser un acuerdo generado a partir de la Concertación Nacional, no existe justificación técnica ni económica para la creación de un ente particular para la regulación del mercado de las telecomunicaciones.

c. Proyecto de Transformación y Modernización del Instituto Costarricense de Electricidad

La Defensoría llamó la atención acerca de que el proyecto otorga al ICE el carácter de "empresa" pero no define su naturaleza jurídica. Por otro lado, también señaló que no se establece en el proyecto para el caso del ICE, como sí se hace para las empresas ICETEL e ICELEC, una imposibilidad absoluta de venta, traspaso o cesión de la empresa ICE, parcial o total. La Defensoría de los Habitantes considera que el proyecto de ley es omiso en este punto por cuanto al establecerse claramente la prohibición para ICELEC e ICETEL y no para el ICE, podría interpretarse que aunque las dos empresas no puedan ser traspasadas, el ICE como un todo sí podría serlo.

La Defensoría se manifestó en contra de que se pretenda otorgar a la Junta Directiva del ICE la potestad de repartir dividendos pues las utilidades deben

íntegramente ser reinvertidos para la mejora y ampliación de los servicios prestados por la empresa. La Defensoría consideró inconveniente que la Junta pueda extraer recursos sanos del ICE y que por concepto de dividendos los traspase al Gobierno Central.

Finalmente, la Defensoría de los Habitantes hizo un llamado a la reflexión acerca de cuáles son las funciones que de acuerdo con el proyecto de ley y en el marco de la gradual apertura de los mercados de la electricidad y las telecomunicaciones le corresponden al ICE, pues del proyecto se desprende que son muy limitadas.

22. Defensa de los derechos de los consumidores

Aunque la tutela de los derechos de los consumidores es responsabilidad directa de la Comisión Nacional del Consumidor, el Area ha participado activamente en la divulgación de los derechos del consumidor y en la capacitación a los funcionarios de la Defensoría para que evacuen adecuadamente las consultas que sobre la materia hacen los habitantes.

Con ese mismo objetivo, se participa continuamente en actos de divulgación de los derechos en coordinación con el Ministerio de Economía. Se han realizado eventos denominados “puertas abiertas”, se ha participado en charlas y debates, así como en la divulgación de los derechos en los casos específicos de las ferias del agricultor.

23. Situación del sector cooperativo

El sector cooperativo atraviesa una crisis financiera de gran repercusión para el país en general. Al respecto se han llegado a determinar varios sectores donde el impacto ha sido mayor y se ha solicitado la intervención de entes en aras de evitar que ciertas situaciones vuelvan a ocurrir y que se corrija los efectos negativos que se han generado.

Por un lado la Ley del Banco Central establece claramente las potestades de la SUGEF en la supervisión de los entes financieros autorizados pero apenas hace referencia a la supervisión de la banca paralela (“Off Shore”). La Defensoría llegó a determinar que hasta enero de este año la SUGEF inició la verificación de actividades de entidades locales que tienen relación con las “off shore” que no fueron incluidas en los grupos financieros, aunque así lo dispone la ley, deteniendo el trámite de inscripción de grupos que no hayan incluido su banco paralelo en el respectivo grupo. lamentablemente en el momento en que la Ley empezó a regir la regulación de grupos financieros (Noviembre de 1998) ya el Banco Federado, ligado a FEDEBANK, estaba intervenido, por lo que no se pudo prever la situación por la que atravesaba el grupo.

Por otro lado, en relación con los entes cooperativos autorizados para operar en el Sistema Financiero para la Vivienda, también entraron en crisis, por cuanto según el sistema en que se asignan los bonos, el BANHVI deposita los dineros correspondientes a familias que califican en los "entes autorizados", los cuales deben cerciorarse de que se cumplen los requisitos y coadyuvar con recursos extraordinarios si el bono no es suficiente.

En el caso de los entes cooperativos se determinó que ¢1,562,700,000.00 nunca llegaron a las familias. A esos recursos se les debe adicionar ¢328,700,000.00 que uno de los entes se ganó en intereses al colocar el dinero que había recibido del BANHVI, por lo que la suma que debe destinarse a las familias que califiquen para el bono es de ¢1,891,400,000.00 .

Ante este hecho las cooperativas han dado diversas justificaciones para que eso sucediera así (por ejemplo, que el BANHVI les giró menos de lo requerido, que los dineros se tenían en inversiones transitorias en entes que fueron intervenidos, etc), sin embargo ante el hecho de que el Gobierno presentó un proyecto de Ley (Expediente N°13.507) mediante el cual se le adelantaría al INFOCOOP ¢4,000,000,000.00 correspondientes al 10% de las ganancias de Bancos estatales, la Defensoría recomendó a la Asamblea Legislativa que esos recursos se destinen prioritariamente a cubrir los bonos de vivienda que ya estaban autorizados y que no han llegado a los legítimos beneficiarios.

24. Gasolina subsidiada de los pescadores artesanales

El 5 de octubre de 1998, se presentó a la Defensoría de los Habitantes un grupo de pescadores, en representación de los pescadores artesanales de Puntarenas, a presentar una denuncia por irregularidades en la distribución de la gasolina subsidiada que les corresponde y a solicitar el apoyo de la institución en su gestión de que se vuelva al sistema anterior de distribución de cuotas por cupones.

Denunciaron la existencia de una serie de intermediarios que cobraban a los pescadores por retirar la boleta, con la cual INCOPECA otorgaba la cuota a cada pescador y que en ocasiones se engañaban a los pescadores quitándoles la cuota. También sufrían atropellos por parte de los expendedores de combustible que buscaban diferentes maneras de escamotearles parte de su cuota, amén de estar limitados a retirar todo el combustible de la misma en una sola bomba de gasolina, sin importar la ubicación de la lancha en el momento de agotarse la gasolina.

El área asumió el caso y le comunicó la denuncia al Presidente Ejecutivo de INCOPECA y a RECOPE. Ambas instituciones han acogido la sugerencia de la Defensoría, de manera que se variará el Reglamento respectivo, para modificar el sistema de manera que se entregue a los pescadores, en forma personal, cupones de gasolina, ha efectos de hacer innecesaria la función de los intermediarios y que además se le facilite el retiro de la gasolina en las gasolineras. De esta forma el

beneficio llegaría en forma efectiva y completa al pescador, liberándolo de una serie de trámites y pagos innecesarios.

25. Audiencias Públicas

Durante este período la Defensoría, mediante el estudio realizado por el Area de Asuntos Económicos, presentó oposición formal a treinta y nueve solicitudes de ajuste tarifario que se conocieron en audiencia pública convocada al efecto por la Autoridad Reguladora de los servicios públicos.

Las oposiciones se presentaron a solicitudes de aumento en tarifas de recolección y disposición de desechos sólidos de varias Municipalidades y de la administración del relleno de Río Azul, en tarifas por servicios de transporte remunerado de personas en diversas rutas del país, en tarifas de acueductos y de alcantarillados, tanto municipales como del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en el recargo por factor térmico a las tarifas eléctricas, en las tarifas mismas, tanto del ICE, como de otras empresas distribuidoras, en los precios de los hidrocarburos, tanto por solicitudes de RECOPE como por acción de los expendedores, en el cargo por el Servicio 9-1-1y en la tarifa de transporte por ferry a Paquera.

Así mismo se presentó oposición a solicitudes de modificación de modelos de ajuste automático en el campo del servicio remunerado de personas y de regulación y control de servicios de aguas.

Además es importante señalar que ante veintiseis solicitudes más que se presentaron ante la Autoridad Reguladora, el Area realizó el análisis requerido, llegando a determinar que no se justificaba la presentación de oposición por parte de la Defensoría de los Habitantes.

Por otro lado, de las oposiciones presentadas durante el año, es importante señalar, a manera de ejemplo, tres efectos inmediatos que se dieron directamente por la acción de la Defensoría. Primero y gracias a la organización de la comunidad de Coronado y de Moravia, se logró revocar un aumento de más del 50% que se había acordado para rutas de esa zona. Por otro lado, la presión generada en la oposición al establecimiento del factor térmico, ayudó a lograr el consenso nacional para derogar la Ley que lo creó. En tercer lugar, la Defensoría demostró las serias deficiencias contenidas en una solicitud de aumento del 100% en las tarifas de agua para San Carlos, con lo que el Concejo Municipal inmediatamente solicitó a la ARESEP dar por retirada su petición.

26. Estadísticas y apoyo a otras areas de la Defensoría

Debido a la necesidad de centralizar las estadísticas tanto de la labor propiamente de la Defensoría, como del comportamiento de las variables económicas, sociales y ambientales, se decidió incorporar, en este período, la labor

que se tenía independiente en Planificación Institucional a las funciones del Area de Asuntos Económicos.

En ese sentido se ha logrado mejorar el seguimiento de la labor habitual de la Defensoría y ha sido posible incrementar el apoyo que requieren las otras Areas de la Institución, las cuales continuamente solicitan datos y análisis financiero y macroeconómico para efectuar su labor de defensa.

F. DIRECCION DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

La Defensoría de los Habitantes de la república, consciente de que la niñez y la adolescencia en razón de su edad y proceso de desarrollo se encuentra en una condición de vulnerabilidad que obliga a brindarle protección integral en el plano jurídico y social, tomó la decisión de conformar la **dirección de niñez y Adolescencia** a partir del mes de **abril de 1998**. Con esto se hace un reconocimiento a la especificidad de esta población y a la necesidad que los niños, niñas y adolescentes posean espacios propios y especializados en la defensa de sus intereses y derechos.

1. Consolidación del Area de Niñez y Adolescencia

La Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes de la República, se planteó como una instancia determinante para perfeccionar los elementos que dispone el país en la defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Como el resto de la Defensoría, se trata de una instancia ágil, sin formalismos, que está **fundamentalmente al servicio de las personas menores de edad y de sus intereses**. Es un Area mediadora que debe velar por que la actuación de la administración, las autoridades y la colectividad en general, aseguren el respeto de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Se fundamenta en el hecho de que las necesidades y capacidades de la niñez y la adolescencia están en constante evolución a lo largo de todo su proceso de desarrollo, siendo Ésta una fase importante de la vida por derecho propio. No obstante, no tienen capacidad para influir sobre las decisiones que toman los adultos y que les afectan directa y profundamente. Hacer que se escuche la voz de los niños, niñas y adolescentes debe ser una de las razones más importantes para la existencia de un Area de Niñez y Adolescencia específica dentro de la Defensoría de los Habitantes.

Se debe entender la labor de la Dirección de Niñez y Adolescencia como un sensor para identificar las necesidades, intereses y derechos de la infancia y adolescencia dentro del ámbito de competencia de la Defensoría de los Habitantes. Para tales efectos realiza, principalmente, la recepción y procesamiento de consultas, denuncias y quejas; la promoción, capacitación y difusión de los intereses y derechos de la niñez y la adolescencia; se revisa y

reformula la legislación, las normas y los procedimientos institucionales en esta materia; y se promueve y se acompaña en los procesos sociales e institucionales dirigidos hacia la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia.

El trabajo realizado por esta Dirección en este primer año resulta de particular importancia por la labor sustantiva desplegada en temas como: **la gratuidad y obligatoriedad de la educación pública; el financiamiento para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia; el seguimiento para la efectiva aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia; la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes; el trabajo infantil y juvenil; la conciliación en delitos sexuales; el abuso físico, psicológico y sexual; y la difusión, promoción y del efectivo cumplimiento del Código de la Niñez y Adolescencia.**

Durante este período se tramitaron **120 quejas** de las cuales 56 se cerraron y 5 fueron suspendidas.

Se evacuaron **1920 consultas** tanto telefónicas como personales; en algunos casos se realizaron gestiones informales de relativa complejidad, que en su mayoría se resolvieron satisfactoriamente para el habitante. Estas consultas se refieren fundamentalmente a los siguientes temas: Derechos del Niño y Código de la Niñez y Adolescencia; aplicación de medidas correctivas a estudiantes; guarda y cuidado; información sobre servicios institucionales; violación de derechos en centros educativos privados; abuso físico, psicológico y sexual; cuotas voluntarias y adecuaciones curriculares entre otros.

Se participó en **40 actividades de prensa escrita, radial y televisiva** sobre diversos temas de niñez y adolescencia. En materia de **promoción y capacitación** se realizaron **49 actividades** por todo el territorio nacional con una cobertura de **2270 funcionarios públicos, personas de la comunidad, niños, niñas y adolescentes.**

2. Las “quejas” como una expresión de la violación de los derechos de la niñez y la adolescencia

Existe tanto en el ámbito nacional como internacional diferentes tipologías para clasificar y agrupar los derechos de la niñez y la adolescencia. En 1998, la Defensoría de los Habitantes ante la necesidad de tener mayor claridad sobre la violación de derechos de la población infantil y adolescente, de acuerdo con las quejas tramitadas, se dio a la tarea de realizar una nueva clasificación de derechos a partir de las necesidades de las personas menores de 18 años, aglutinando los derechos en cinco ejes temáticos que agrupan las principales dimensiones en que se desenvuelve la vida de estas personas, desde su concepción hasta su mayoría de edad.

Esa clasificación de derechos por eje temático se deriva de una filosofía de derechos humanos de la niñez y adolescencia que integra lo psicosocial y lo jurídico, y que además permite ubicar el **hecho violatorio** de las actuaciones u omisiones de las instituciones de la Administración Pública, responsables de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en el país.

Esta **nueva tipología** está organizada en ejes temáticos, los cuales a su vez, se dividen en subgrupos de derechos de acuerdo con su especificidad, y que son:

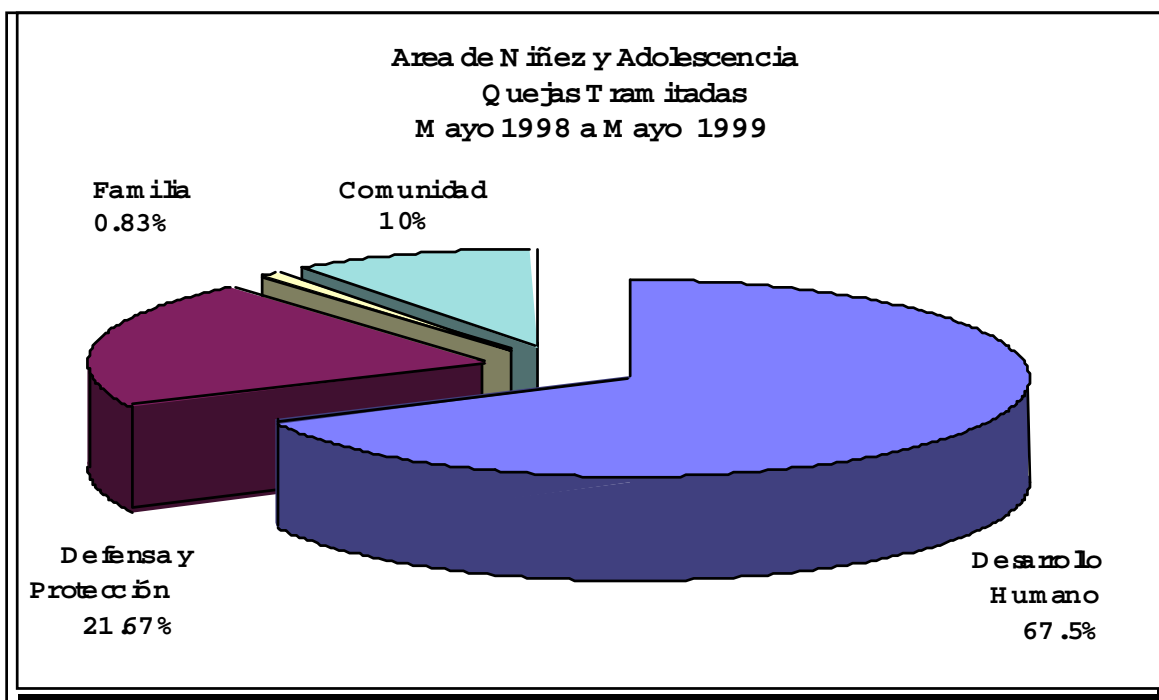
DESARROLLO HUMANO	<p>a) Supervivencia: derecho a la salud y a la atención especializada.</p> <p>b) Crecimiento intelectual: derecho a la educación, la cultura, el juego, descanso, recreación y esparcimiento.</p>
DEFENSA Y PROTECCIÓN	<p>a) Defensa, Protección y Vulnerabilidad: derecho a recibir protección ante situaciones de riesgo.</p> <p>b) Rehabilitación, Recuperación y Reinserción Social: derecho a la restitución de derechos.</p>
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LA VIDA FAMILIAR	<p><i>Niñez y Adolescencia en la Vida Familiar: derecho a la protección y cuidados necesarios para su bienestar y desarrollo pleno.</i></p> <p>a) Niñez y Adolescencia Separada de la Familia: medidas de protección para su bienestar y desarrollo pleno.</p>
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LA COMUNIDAD	<p>a) Niñez y adolescencia en la Comunidad: derecho a que la comunidad garantice su bienestar y seguridad.</p> <p>b) Responsabilidad del Estado: garantizar de forma plena los derechos.</p>
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA COMO CIUDADANOS	<p>a) Nacionalidad</p> <p>b) Bienestar y Seguridad Social</p> <p>c) Participación</p>

*Con respecto a las quejas recibidas y de acuerdo con la tipología de violación de derechos señalada, entre los meses de mayo de 1998 y mayo de 1999 la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes de la República, tramitó **120 expedientes** referidos a quejas individuales sobre supuestos hechos que violentan los derechos de la población infantil y adolescente por parte de la administración pública.*

En general, en relación con las quejas tramitadas según el eje temático donde se ubica el hecho violatorio, se observa la siguiente distribución porcentual:

- Poco **más de las dos terceras partes del total (67.50%)**, corresponde a acciones u omisiones del sector público que atentan contra la consecución de un adecuado **desarrollo humano** de la niñez y la adolescencia. Estas acciones u omisiones interfieren en la garantía de derechos fundamentales tales como la atención médica y la educación.

- El 21.67% de los hechos violatorios son atinentes con el proceso de **defensa y protección** de la niñez y la adolescencia ante situaciones de vulnerabilidad física, social y emocional. Por ejemplo, cuando no se cumple con la obligatoriedad de denunciar toda situación de abuso o maltrato, cuando los procesos administrativos son lentos y poco eficientes, o cuando no se toma en consideración la opinión del niño o niña, entre otras.
- Un 10% de las quejas recibidas se relacionan con los derechos de la **niñez y la adolescencia como ciudadanos**. En este rubro se incluyen actuaciones que atentan contra el disfrute de derechos tales como el respeto a sus propias ideas y creencias, a expresar su opinión, a asociarse libremente con otras personas, y a denunciar situaciones que le perjudican.
- El 0.83% de quejas se refiere a actuaciones del sector público que obstaculizan el contacto con el círculo familiar de las personas menores de edad ubicadas en instituciones. Se refiere al eje de **niñez y adolescencia en la vida familiar**.



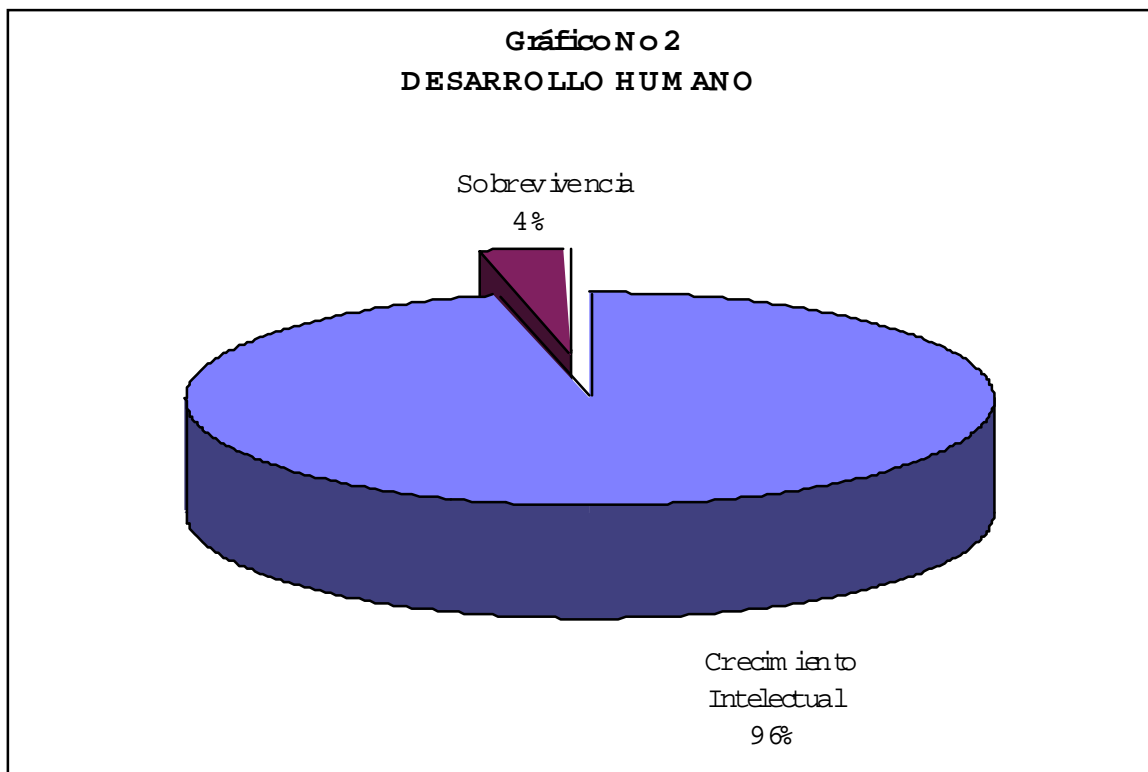
Un análisis **específico** de las quejas aporta lo siguiente:

a. Eje de Desarrollo Humano

En el eje de **desarrollo humano**, el 96% de los expedientes corresponde a acciones u omisiones del sector público que atentan contra el derecho de la niñez y la adolescencia al crecimiento intelectual, vinculado fundamentalmente con la educación, el acceso a los bienes y servicios de la cultura, el juego, el descanso, la recreación y el esparcimiento, como elementos indispensables para el desarrollo humano.

De esta situación se destacan: el cobro de la “cuota obligatoria” durante el proceso de la matrícula en centros educativos del Ministerio de Educación Pública (Exp. N.º 6011-22-98, 5664-22-98, 7013-22-98, 7138-22-99, entre otros); el abuso físico, sexual, psicológico y discriminación por parte de docentes (Exp. N.º 7401-22-99, 7316-22-99, 7298-22-99, 7110-22-99, entre otros); y los conflictos entre padres de familia y maestros o funcionarios administrativos, relacionados con el funcionamiento institucional o la calidad de la educación (Exp. N.º 7110-22-99, 5988-22-98, 5988-22-98, 5906-22-98, entre otros).

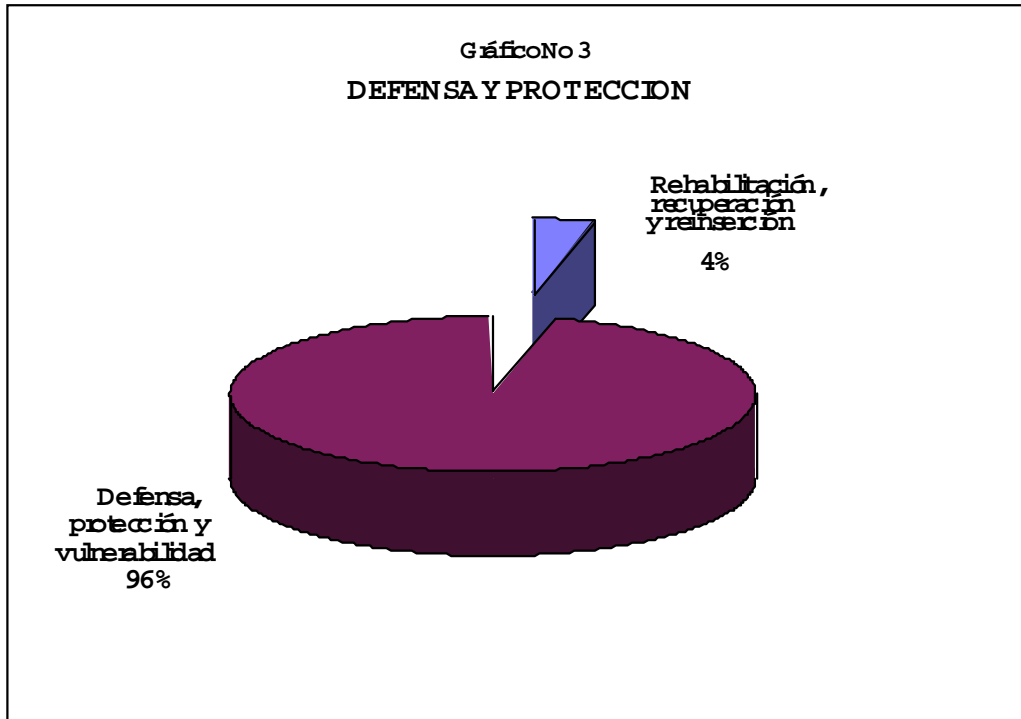
El 4% que resta de la totalidad de quejas en este eje temático, se refiere a hechos violatorios vinculados con el acceso a los servicios de salud y de atención médica especializada, irrespetando la ley de lactancia materna (Exp. N.º 5641-22-98) y negando el derecho a la vacunación de unos niños (Exp. N.º 7255-22-99).



b. Eje del Derecho de Defensa y Protección

Las quejas referentes al derecho de **defensa y protección** que debe recibir la niñez y la adolescencia, se concentran en las situaciones de vulnerabilidad física, psicológica y social, por abuso y explotación que atentan contra su bienestar, integridad y seguridad (96%). Como hechos violatorios en este subgrupo se destacan la agresión física, psicológica y verbal hacia la niñez y la adolescencia por parte de padres, maestros o diversas figuras de autoridad (Exp. N^o 5432-22-98, 5732-22-98, 7114-22-99, entre otros); negligencia de las instituciones responsables en la protección a los niños y niñas (Exp. N^o 7281-22-99, 7439-22-99 y 7434-22-99).

El 4% denuncia situaciones violatorias en el proceso **de rehabilitación y reinserción** social de la niñez y adolescencia que le garantice la restitución de sus derechos. Este es el caso de una adolescente que reclama su derecho a recibir atención por problemas de droga debido a que no se admiten personas menores de edad en una asociación que se considera adecuada por el tipo de intervención que brinda (Exp. N^o 7469-22-99).

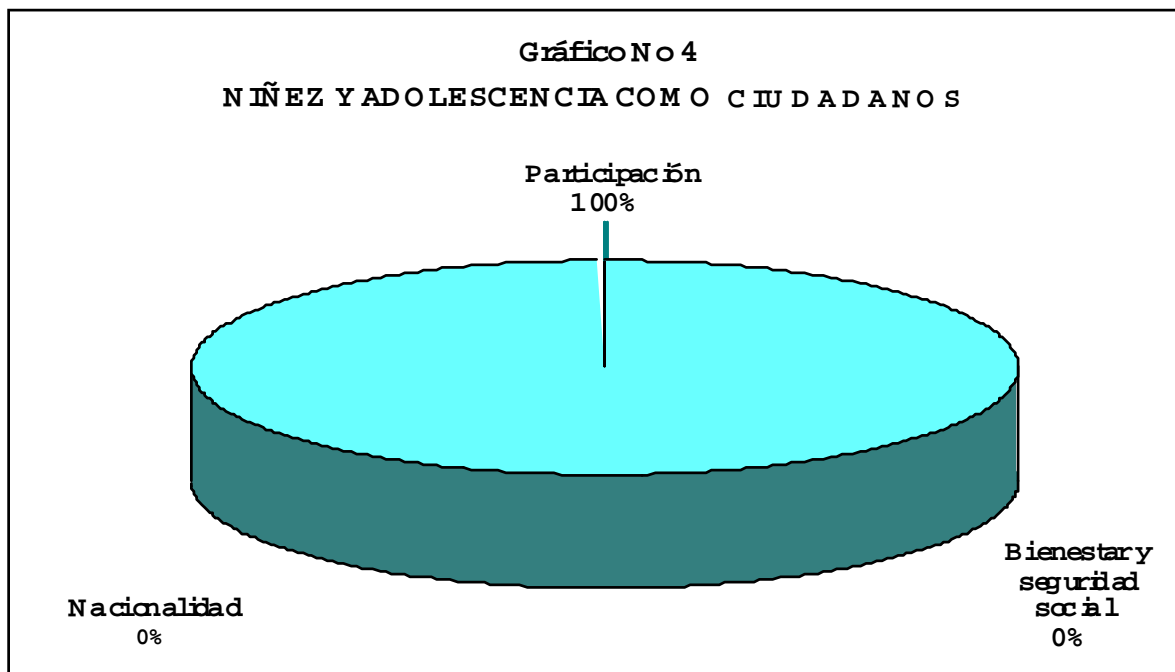


c. Eje de Niñez y Adolescencia como Ciudadanos

En el eje temático **Niñez y Adolescencia como Ciudadanos**, la totalidad de las quejas se refieren a hechos violatorios en el grupo de derechos a la “Participación”, es decir, en el ejercicio de la adquisición de la ciudadanía y como sujetos activos y protagónicos de derechos, en el ámbito de la familia, la escuela, la comunidad, así como de la sociedad en general.

Estos hechos responden a la falta de información o información deficiente que se le brinda a la niñez y la adolescencia sobre los asuntos que le atañen o afectan (Exp. N.º 5964-22-98, 7235-22-99).

La presentación de quejas en cuanto a los grupos de derechos referidos a la “Nacionalidad” y al de “Bienestar y Seguridad Social” respectivamente, está ausente. Esta situación plantea la necesidad de difundir y promover entre la población infantil y adolescente, así como entre la ciudadanía en general, los derechos en materia de la nacionalidad, de bienestar y seguridad social de las personas menores de 18 años en el país, de manera que logren accionar esos derechos cuando les son violentados. Hay que recordar que no se puede defender lo que no se conoce.



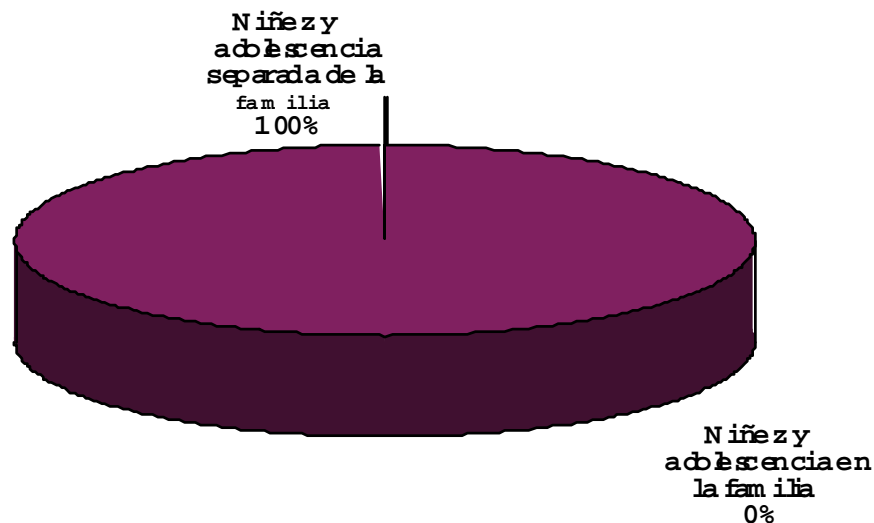
d. Eje de la Niñez y Adolescencia en la Vida Familiar

De las quejas referidas al eje **niñez y adolescencia en la vida familiar**, el 100% se refieren a la gestión de las instituciones gubernamentales durante el proceso de protección y defensa de los derechos de **la niñez y la adolescencia separada del contexto familiar** por abuso de la autoridad parental. En este subgrupo se destacan los casos por incumplimiento de los plazos establecidos en las medidas de protección (Exp. N^o 7312-22-99), o aquellos en los que se dictan medidas de protección sin el debido proceso (Exp. N^o 7179-22-99).

e. Eje de Niñez y Adolescencia en la Comunidad

En el eje temático de **Niñez y Adolescencia en la Comunidad** no se presentaron quejas, lo cual llama la atención en cuanto a la necesidad de sensibilizar y crear conciencia en la defensa de sus derechos en el ámbito de la comunidad, siendo las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia así como los Comités Tutelares, las instancias responsables en el nivel local, de ser garantes de estos derechos. Esta situación obliga a realizar una mayor difusión y promoción de derechos, así como recomendar el fortalecimiento y consolidación de la tarea que deben realizar en la comunidad.

Gráfico No 5
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LA VIDA FAMILIAR



3. La conciliación en procesos penales en los que personas menores de edad son víctimas de delitos sexuales

Durante el mes de octubre de 1998 esta Defensoría recibió varias consultas e inquietudes por parte de distintas personas e instituciones en el sentido de que en la práctica jurisdiccional, los jueces -con fundamento en el artículo 36 del Código Procesal Penal-, estaban facilitando acuerdos conciliatorios entre el imputado y los representantes legales de personas menores de edad víctimas de delitos sexuales.

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República (Nº 7319) del 17 de noviembre de 1992, se inició una investigación de oficio en defensa de los derechos e intereses de este sector de la población particularmente vulnerable.

Debe recordarse que la Defensoría de los Habitantes en reiteradas oportunidades se ha pronunciado respecto del tema. Primero, durante el proceso de discusión y posterior aprobación del Código Procesal Penal. Luego, por la consulta de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, en relación con el Proyecto de Ley "Reforma del artículo 36 del Código Procesal Penal"

En dichas oportunidades, la Defensoría se pronunció en el sentido de que, tratándose de delitos de acción pública perseguibles a instancia privada, tales como la violación o agresión sexual, **la figura de la conciliación resulta inaceptable** en virtud de que no es posible entablar algún tipo de negociación, por el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima frente al agresor, rompiéndose así el principio de igualdad entre las partes que debe siempre prevalecer en estos casos.

En este mismo sentido, se destacó la insuficiencia de las restricciones que plantea el artículo 36 del Código Procesal Penal para aplicar la conciliación como una forma de concluir anticipadamente el proceso penal.

Aún resulta menos plausible y más grave invocar la figura de la conciliación cuando se trata de delitos sexuales cometidos contra personas menores de edad. La niñez y adolescencia es una etapa en la que el ser humano está todavía en proceso de formación y desarrollo en el plano físico, psíquico y emocional, en virtud de lo cual requiere de cuidado y asistencia especiales. Diversas investigaciones coinciden en que esta etapa las secuelas de una agresión o abuso sexual son mucho más devastadoras y marcan más profundamente la personalidad de la víctima.

Por otra parte, aceptar la posibilidad de extinción de la acción penal mediante una conciliación en la que el imputado y un padre o madre negocien - por su situación económica precaria- sobre la integridad física, psíquica y emocional de su hijo o hija sin que éste tenga la mínima oportunidad de opinar y sin que se tome en cuenta su interés superior, significaría desconocer flagrantemente la condición de sujeto de derecho de la persona menor de edad. Sería pasar por alto principios fundamentales y garantías procesales especiales reconocidos a esta población en la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley nacional con rango constitucional) y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

En este sentido, el artículo 3^o de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 5^o del Código de la Niñez y la Adolescencia, establecen que en toda medida o acción que tome una institución pública, privada o Tribunales concerniente a un niño, niña y adolescente, debe atenderse, primordialmente, su "Interés Superior", principio que también deben considerar las autoridades administrativas y judiciales en el momento de interpretar e integrar las normas procesales del Código. (Art.112)

El Código de la Niñez y la Adolescencia también establece que las personas menores de edad tienen derecho a que se les respete su integridad física, psíquica y moral (art. 24) e impone a las autoridades y personal de instituciones públicas o privadas en donde se atiende o se preste algún servicio para esta población, la obligación de denunciar, de forma inmediata y ante el Ministerio Público, cualquier sospecha razonable de maltrato o abuso cometido contra una persona menor de 18 años. (Arts. 49, 66 y 134).

En cuanto a procesos en los que se discutan derechos de personas menores de edad, el Código de la Niñez y la Adolescencia establece que el Estado deberá garantizar los principios de igualdad de las partes, procurar su equilibrio procesal y velar en todo caso porque no exista interés contrapuesto entre la persona menor de edad y su representante legal, en cuyo caso la representación del niño, niña o adolescente corresponderá al Patronato Nacional de la Infancia.

Específicamente en lo referente a la **conciliación, el Código de la Niñez y la Adolescencia impide la posibilidad de aplicar esta figura**, entre otros casos, en los relacionados con violencia doméstica y en los que puedan constituir delitos.

Es evidente que el Código de la Niñez y la Adolescencia se excede en la definición de esos alcances, pero también en su esencia es claro y desarrolla con amplitud las garantías y protección especiales que les asiste a las personas menores de edad involucradas en procesos o procedimientos en que se discuten sus derechos.

Por otra parte, el Código Procesal Penal es mucho más abierto a la posibilidad de aplicar la conciliación, incluso en los delitos de carácter sexual y en los cometidos en perjuicio de personas menores de edad, si así lo solicita, en forma expresa, la víctima o su representante legal.

Dado el estado de confusión, poca claridad y falta de definición en cuanto a los alcances de la figura de la conciliación en materia penal cuando la víctima fuera una persona menor de edad, y tomando en cuenta que el Patronato Nacional de la Infancia es la institución rectora en materia de niñez y adolescencia, la Defensoría de los Habitantes expuso su argumentación contraria a la conciliación y le solicitó a dicha institución, informar sobre las medidas que se habían adoptado o que pretendía adoptar en atención a la problemática planteada.

El día 7 de diciembre de 1998, la Presidencia Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia remitió a la Defensoría mediante oficio N^o P.E.-1030-98, lo siguiente:

"A raíz de esta preocupación es que le solicitamos o instamos a que se gire una directriz a los Jueces, Fiscales y Defensores Públicos, en el sentido de que el artículo 36 del Código Procesal Penal, es inaplicable a partir de la vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia. Ya que toda normativa que se contraponga a las disposiciones contenidas en la Convención de los Derechos del Niño y del Código de la Niñez, debe considerarse tácitamente derogada e inaplicable".

Además, ante una solicitud de pronunciamiento realizada por el Tribunal de la Zona Sur de Pérez Zeledón sobre la constitucionalidad del artículo 155 del Código de la Niñez y Adolescencia, la **Sala Constitucional**, emitió la Resolución N^o 07115-98 en la que confirma que:

"El Código de la Niñez y la Adolescencia, por su especialidad y por ser posterior al Código Procesal Penal, derogó tácitamente la posibilidad de conciliar en los delitos cometidos en perjuicio de menores de edad, que se establecía en el último párrafo del artículo 36 de esta última normativa".

Dado que las resoluciones de la Sala Constitucional constituyen jurisprudencia de carácter vinculante "erga omnes", la situación e inquietudes objeto de la investigación se resolvieron definitivamente en beneficio de las

personas menores de edad víctimas de delitos sexuales.

4. Financiamiento para garantizar los derechos de la Niñez y la Adolescencia

Desde finales de 1998, la Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN) expresó ante esta Defensoría su inquietud y preocupación ante el inminente **recorte de recursos del Programa de Asignaciones Familiares** que se vislumbraba en el presupuesto nacional que el gobierno planeaba ejecutar para ese año en el sector social y las implicaciones que esto aparejaba para la población de niños, niñas y adolescentes, sobre todo en riesgo social y ubicados en programas de protección y abrigo.

También en el mes de marzo de 1999 se recibió una queja por parte de la Directora General del Centro Nacional de Educación Especial Fernando Centeno Güell, en el sentido de que el día 17 de marzo de ese año la Gerencia Administrativa del Patronato Nacional de la Infancia informó que a partir de este período ñ1999- **“no será posible transferirles dinero para la compra de alimentos”**, destinados a atender una población de 600 niños, niñas y adolescentes con algún grado de discapacidad, con el agravante de que la alimentación de los meses de febrero y marzo ya había sido adquirida, pues la suspensión del financiamiento no se les comunicó oportunamente.

Dada la gravedad y delicadeza de esta situación y tomando en cuenta que el artículo 4^o del Código de la Niñez y Adolescencia establece que es obligación del Estado adoptar, entre otras, las medidas presupuestarias que sean necesarias para asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la Convención de los Derechos del Niño, el Código y demás leyes, en la Defensoría se tomó la decisión de iniciar una Investigación de Oficio relativa a la aplicación de las fuentes de financiamiento del Patronato Nacional de la Infancia que permitan garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia (Exp. N^o IO 7419-22-99).

Cabe señalar que de conformidad con **la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, que entró en vigencia en 1997**, las fuentes de financiamiento de dicha institución son fundamentalmente dos: el 7% de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta y el 4% de lo percibido por el Fondo de Asignaciones Familiares.

Estas fuentes mínimas de financiamiento fueron previstas por el legislador para responder adecuadamente ante el nuevo reto que asume esta institución como rectora en materia de protección de la niñez y adolescencia, lo cual implica un replanteamiento general en el marco de una modernización que conlleva nuevas

funciones, ampliación de cobertura, así como una serie de transformaciones en su organización interna.

En virtud de lo anterior, se solicitó a la Presidencia Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia informar sobre los montos presupuestados y aprobados para la institución en los períodos de 1998 y 1999, provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, e indicar si se le ha girado algún monto del 7% del total recaudado por concepto de Impuesto sobre la Renta según lo establecido en el artículo 34, inciso a) de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia.

Asimismo se solicitó a la institución citada supra que informara si la suspensión en la dotación de recursos para la compra de alimentos de la población estudiantil de la **Escuela Fernando Centeno Güell**, se debía a un recorte presupuestario en perjuicio del Patronato Nacional de la Infancia. De no ser así, que señalara con detalle los motivos que obligaban a tomar tal medida, altamente perjudicial para una población menor de edad especialmente vulnerable.

En su informe, la Gerencia Administrativa del Patronato Nacional de la Infancia indica que, a la fecha, dicha institución no ha recibido ningún monto del 7% del Impuesto sobre la Renta, información que ha sido corroborada por la Defensoría de los Habitantes de la República en la Memoria Anual de 1998 de la Contraloría General de la República. El Patronato Nacional de la Infancia dejó de percibir por ese concepto la suma de ¢3,875.8 millones, correspondiente al año 1998 y de ¢5,425.4 millones de 1999.

En cuanto al 4% de FODESAF, el Patronato Nacional de la Infancia indica que el presupuesto aprobado para 1998 fue de ¢2,764 millones, mientras que el ingreso real fue de **¢1,952 millones**. Así que **solamente por concepto de FODESAF ingresaron ¢812 millones menos de lo presupuestado.**

Además, sobre este punto resulta importante señalar que del 20% de lo recaudado durante 1998 por concepto de Impuesto sobre la Renta que por ley le corresponde a FODESAF (¢80,949 millones), solamente se le giraron ¢52,601 millones. De manera que el presupuesto del Patronato Nacional de la Infancia fue indirecta y proporcionalmente recortado desde su origen.

*Si se toma como base los ¢80,949 millones presupuestados para el FODESAF, al Patronato le correspondería por concepto del 4% la suma de ¢3,237.9 millones, o sea que por este rubro dejó de percibir **¢1,886 millones de lo que le corresponde por ley.***

*Aún cuando efectivamente durante 1998 al Patronato Nacional de la Infancia se le giraron **¢1,952 millones** por concepto del Fondo de Asignaciones Familiares, este monto solamente representa el **3.71%** de los ingresos reales de FODESAF que no corresponde al 4% asignado por ley.*

Por otra parte, la Gerencia Administrativa del Patronato Nacional de la Infancia informó a esta Defensoría que **“en el caso específico de la Escuela de**

Enseñanza Especial Fernando Centeno Güell, ya se les giró un cheque por ¢ 1,550,000.00 para cubrir los gastos en alimentos en que incurrieron (Ö) “ y que “por acuerdo firme de la Junta Directiva de la institución, se dispuso autorizar el gasto de alimentos hasta el mes de junio de 1999, mediante la firma de un convenio mientras se buscan otras fuentes de financiamiento para el Centro de Enseñanza indicado.”

Como se desprende de esta información, el Patronato Nacional de la Infancia durante 1998 ha dejado de percibir la totalidad de los montos correspondientes al 7% del impuesto sobre la renta y no ha percibido de manera plena lo que le corresponde del 4% del Fondo de Asignaciones Familiares, contraviniéndose con ello lo que de forma clara le asigna la ley como fuentes de financiamiento.

Esta situación sin duda afecta directamente el proceso de reestructuración y modernización del Patronato Nacional de la Infancia como fue el deseo del legislador al aprobar la nueva Ley Orgánica de 1997.

Ante lo preocupante de los hechos citados, la Defensoría proseguirá con investigación referente a las consecuencias que la asignación de las medidas presupuestarias comentadas tienen en la protección, defensa y restauración de los derechos de la niñez y la adolescencia, y además estará vigilante en cuanto a la asignación presupuestaria y el destino de los recursos que la Ley señala.

5. Acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la aplicación y exigibilidad de los derechos de la Niñez y la Adolescencia

a. Explotación sexual comercial infantil y adolescente

Según se consigna en el informe anual anterior, desde septiembre de 1997 y en el marco de sus atribuciones, la Defensoría de los Habitantes señaló y llamó la atención a las instituciones responsables en relación con el despojo de derechos de que son víctimas las personas menores de edad sexualmente explotadas.

Se señaló la existencia de cuatro modalidades de explotación sexual identificadas como prostitución infantil local, turismo sexual, tráfico de niños y pornografía infantil.

Se ubicó el tema como parte de un conjunto de prácticas sociales propias de una cultura de ejercicio abusivo de poder contra quienes, por su condición histórica de subordinación, o bien, debido a sus circunstancias de miseria, edad y vulnerabilidad afectiva por el abuso, suelen ser más débiles.

En la dimensión cultural estas prácticas se expresan en un doble discurso moral que subsiste entre la complicidad, las débiles intervenciones del Estado y la permisividad social.

Existen además, serias dificultades con el actual Código Penal, que es omiso y reproductor de prejuicios, lo que se expresa en serias limitaciones operativas y prácticas que posibilitan la impunidad de una actividad a todas luces infame y reprochable.

Es llamativo y preocupante que **el Comité de Derechos Humanos sobre el Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas** en su cuarto informe sobre Costa Rica del 5 de abril de 1999, señala en el capítulo de Areas de Preocupación y Recomendaciones lo siguiente:

“El comité está profundamente preocupado por la alta incidencia de la explotación sexual comercial de niños y niñas en Costa Rica, aparentemente relacionados frecuentemente con el turismo sexual. Se señala la creación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y las enmiendas al Código Penal a fin de sancionar la explotación sexual a niños y niñas.

El comité llama la atención al Estado parte a tomar medidas para erradicar este problema, en cooperación otros Estados, a través de la investigación y enjuiciamiento del crimen en cuestión.”

Con respecto a las acciones tomadas en este periodo con respecto al tema, de mayo de 1998 a mayo de 1999 la Defensoría en su función de velar por el respeto a los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes realizó tres acciones fundamentales:

- ◆ El señalamiento de deficiencias a las instituciones
- ◆ El acompañamiento a la Comisión interinstitucional para la erradicación de la Explotación Sexual Infantil y Adolescente
- ◆ La promoción de una nueva legislación penal en la materia.

En ese sentido se participó en las sesiones de la Comisión para la Erradicación de la Explotación Sexual en Costa Rica, ejerciendo una función de acompañamiento y seguimiento a las acciones en esta materia. La Defensoría de los Habitantes reconoce los esfuerzos desplegados por la Comisión Nacional para la Eliminación de la Explotación Sexual Comercial por medio del Plan Marco de Acción, sobre todo en lo que se refiere a campañas preventivas conjuntas entre el Instituto Costarricense de Turismo, la Fundación PANIAMOR y Fundación PROCAL, así como los programas de atención desarrollados en el Area Metropolitana por parte de Instituto Latinoamericano de Prevención y Educación en Salud, Patronato Nacional de la Infancia, Organización Internacional del Trabajo y Ministerio de Salud.

La Defensoría no puede dejar de llamar la atención sobre la limitada función que, de conformidad con los artículos 26, 27 y 28 del Código de la Niñez y la Adolescencia, ha tenido el Patronato Nacional de la Infancia en lo que se refiere a

la defensa y protección del honor y del manejo de la imagen de las personas menores de edad que hacen los medios masivos de comunicación. También sobre lo limitado de los recursos asignados para trabajar en el tema, así como la reducida incidencia del Plan de Acción el cual recoge en lo fundamental las acciones de las distintas instituciones que no obedecen a un plan nacional estratégico. Asimismo son significativas las limitaciones de recursos y capacitación que tienen los órganos represivos policiales y judiciales, lo cual se ve agravado por la falta de una legislación adecuada.

En el informe 1997-1998, la Defensoría de los Habitantes señalaba a la Asamblea legislativa la urgente necesidad de una reforma integral del Código Penal que lograra una protección especial para esta población, que permitiera detectar, denunciar y sancionar todas las conductas que se refieren a la explotación sexual infantil y juvenil. Sin embargo este proyecto que estaba integrado en el proyecto de Código Penal no prosperó.

Por lo anterior, se reitera la necesidad de legislar en esta materia por medio de una reforma al Código Penal vigente. En los últimos meses como parte de sus competencias, la Defensoría de los Habitantes en conjunto con el Patronato Nacional de la Infancia, la Fundación PANIAMOR, el Instituto Latinoamericano de Prevención y Educación en Salud, la Universidad de Costa Rica, el Instituto Nacional para las Mujeres (INAMU), y Defensa de los Niños Internacional (DNI), ha reactivado la necesidad de presentar un paquete de reformas al Código Penal. En ese sentido se logró elaborar un Proyecto de Ley Contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad (Exp. N.º 13.389) en conjunto con la Oficina de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, el cual fue presentado con la firma de todas las señoras diputadas para ser conocido en plenario.

b. Prevención y Eliminación del trabajo infantil y protección a la persona adolescente trabajadora

En el mes septiembre de 1998 la Defensoría de los Habitantes dio una voz de alerta ante la prensa nacional y la opinión pública en general, con un diagnóstico de la situación del trabajo infantil y adolescente en Costa Rica desde la perspectiva jurídica y psicosocial.

En esa oportunidad se señaló la dimensión e implicaciones de este problema que atenta contra los derechos y necesidades de esta población establecidos en el Código de la Niñez y Adolescencia.

De acuerdo con las estadísticas sobre trabajo infantil y adolescente de la Encuesta de Hogares (1995), en el país existen 925,723 personas entre los 5 y 17 años, de los cuales el 13% (121,683) participan en actividades generadoras de ingresos. De ese total que trabaja, el 46%, o sea **56,261 no cumplen con la edad mínima establecida para incorporarse en el mercado laboral**, debido a que no cumplen los 15 años. En cuanto a la jornada de trabajo, los datos indican que el **44% (53,952) de la población trabaja más horas por semana de lo legalmente**

permitido. Más del 30% de la población que trabaja no recibe un salario por su trabajo y más del 50% recibe un pago en especie. Poco más de tres cuartas partes de la población entre los 5 a 17 años asiste a la escuela (741.928). El 7% combina sus estudios con el trabajo (62,575). El 6% **(59,000) sólo trabajan y no asisten a la escuela.** Un total de **124,272 niños, niñas y adolescentes que representan el 13% ni estudian ni trabajan.**

Sin duda, las condiciones y gravedad de los hechos constatados por las estadísticas hablan de un trabajo infantil y adolescente que interfiere con el ingreso y permanencia en el sistema educativo, así como con el pleno desarrollo y la realización de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, incide en la existencia de condiciones discriminatorias en el salario y de explotación en las jornadas laborales.

En concordancia con la preocupación de la Defensoría de los Habitantes de la República **El Comité de Derechos Humanos de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas**, en su cuarto informe del mes abril de 1999 sobre Costa Rica, expresa: *“19) El Comité además señala con preocupación el aumento del trabajo infantil y la deserción escolar, y que no existan medidas de respuesta a esta problemática”*.

En relación con las acciones tomadas con respecto a este tema, además de la alerta realizada mediante la divulgación de este diagnóstico, la Defensoría de los Habitantes ha realizado diversas actividades relacionadas con el tema, tales como denuncias de explotación laboral y producción de folletos de divulgación de los derechos de los y las adolescentes.

En esta materia el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha definido una Política y un Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora. Creó el Comité Directivo Nacional como ente coordinador de las políticas del Plan Nacional, constituyó una Secretaría Técnica Ejecutiva y una oficina para atender las situaciones específicas sobre trabajo infantil.

La Defensoría participa dentro del Comité Directivo Nacional de Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, como una instancia de acompañamiento y de verificación del cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. Para tales efectos se elaboró un plan de evaluación y seguimiento para la efectiva aplicación del Plan Nacional para la Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la persona Adolescente Trabajadora.

c. Foro permanente de seguimiento Código de la Niñez y la Adolescencia

Al entrar en vigencia el nuevo **Código de la Niñez y la Adolescencia**, la Defensoría de los Habitantes en atención a la obligación que le confiere el artículo 7 de esta normativa, desde el mes de agosto de 1998 convocó a las instituciones

gubernamentales y organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema para integrar un Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia.

Este es un espacio que busca resaltar la importancia y capacidad programática y de incidencia en las políticas públicas del Código de la Niñez y la Adolescencia, incurriendo principalmente en:

- La difusión de las responsabilidades institucionales y velar por el cumplimiento efectivo de los compromisos establecidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Facilitar un espacio de coordinación y cooperación entre las instituciones que promueva la ejecución de acciones para el cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Retroalimentar al Sistema Nacional de Protección, a las instituciones públicas y a las organizaciones no gubernamentales e informar a la niñez y la adolescencia y a los adultos en general sobre los avances en el cumplimiento del Código.

Para tales efectos se formuló una metodología altamente participativa en la que 24 instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales que integran el Foro, las que se comprometieron a apoyar el proceso de seguimiento. Para ello, el Área de Niñez y Adolescencia elaboró un “Mapeo de Responsabilidades Institucionales” que sirve de base para que, mediante la presentación de informes, se conozcan los avances y limitaciones en la aplicación de la normativa.

Este Mapeo ha permitido que cada institución se familiarice con las responsabilidades específicas que le señala el Código de la Niñez y la Adolescencia, para que progresivamente cada una asuma el cumplimiento integralmente y de manera efectiva.

Al cumplirse el primer año de vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia, en el mes de febrero de 1999 se realizó un taller para conocer el grado de cumplimiento de la normativa identificando los avances, las limitaciones y proponiendo soluciones institucionales para su aplicación.

Previo a esta actividad cada institución presentó un informe de cumplimiento a partir de los artículos específicos que le define el Código, tomando como guía las acciones ejecutadas, las que se proyectan y las limitaciones que enfrenta en el proceso.

Con la información de las instituciones así como con los resultados del taller de evaluación, se elaboró el informe de cumplimiento del Código de la Niñez y Adolescencia a un año de su entrada en vigencia.

A continuación se señalan aspectos generales sobre los avances en el cumplimiento, las limitaciones y las recomendaciones para una efectiva aplicación del Código de acuerdo con los resultados del Foro.

En cuanto a los principales avances en el cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia, se destacan los siguientes:

i. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para hacer efectivo el cumplimiento del Régimen Especial de Protección al Adolescente Trabajador, definió una Política y un Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora. Constituyó el Comité Directivo Nacional como ente coordinador de las políticas del Plan Nacional y una Secretaría Técnica Ejecutiva. Creó una oficina para atender las situaciones específicas sobre trabajo infantil. Inició un proceso de capacitación sobre el Código de la Niñez y Adolescencia con los inspectores de trabajo de todo el país. Se definieron los mecanismos de coordinación y de cooperación entre las instituciones responsables de cumplir el Plan Nacional, así como los mecanismos de evaluación y seguimiento.

ii. Instituto Nacional de Seguros

El Instituto Nacional de Seguros propuso la modalidad de un seguro subsidiado “RT Independiente” para adolescentes que trabajan. El subsidio anual es de 40 millones de colones por cada 20% de la población asegurada, el subsidio total máximo es de 200 millones de colones. El INS además, cumplió con la responsabilidad de elaborar el proyecto de Reglamento para el seguro contra riesgos en el trabajo independiente y por cuenta propia de las personas mayores de 15 años.

iii. Instituto Nacional de Aprendizaje

El Instituto Nacional de Aprendizaje inició un proceso de capacitación en el nivel interno, con el personal y los estudiantes, sobre la nueva concepción de niñez y el Código de la Niñez y la Adolescencia. Además adoptó medidas correspondientes para adecuar los programas de formación para personas adolescentes y para padres de familia con el objeto de facilitar su posterior incorporación en el mercado laboral.

iv. *Patronato Nacional de la Infancia*

El **Patronato Nacional de la Infancia** comenzó a aplicar el “proceso especial de protección” que define el Código en sede administrativa con los nuevos procedimientos y garantías. Constituyó 25 Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia. Creó el Fondo para la Niñez y la Adolescencia según lo establece el Capítulo V del Código de la Niñez y la Adolescencia.

v. *Ministerio de Seguridad Pública*

El **Ministerio de Seguridad Pública** por medio de la Dirección General de Migración y Extranjería asumió la responsabilidad de controlar las salidas del país de personas menores de 18 años.

iv. *Ministerio de Educación Pública*

El **Ministerio de Educación Pública** inició un proceso de aplicación del Código de la Niñez y la adolescencia: en el nivel externo, integrando diferentes espacios de coordinación y cooperación interinstitucional. En el nivel interno, inició la capacitación al personal en materia del Código y ha emprendido importantes acciones que le garantizan a las personas menores de 18 años su derecho a la educación.

v. *A nivel local*

A nivel local las diferentes asociaciones se organizan para conformar, hasta la fecha, cerca de 30 Comités Tutelares.

Aún cuando el Código de la Niñez y la Adolescencia no le señala responsabilidades específicas a las organizaciones no gubernamentales ni a las universidades, cabe destacar el compromiso de instituciones tales como el **Instituto Interdisciplinario de Estudios de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad Nacional, Defensa de los Niños Internacional (DNI en Costa Rica), la Fundación PANIAMOR y la Coordinadora Costarricense de ONG para el Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (COSECODENI)**, al enmarcar acciones y estrategias dentro del proceso de cumplimiento de esta normativa.

Del análisis realizado por el propio Foro se puede hacer referencia a las **principales limitaciones** enfrentadas por las instituciones de la administración pública para aplicar el Código de la Niñez y la Adolescencia:

- Poco conocimiento y falta de interiorización no sólo del nuevo paradigma de la niñez y adolescencia como sujetos sociales de derechos, de la normativa específica y de las responsabilidades que a cada institución le corresponde

asumir en su cumplimiento efectivo, sino también, del carácter vinculante que tienen esas responsabilidades. Todo esto se refleja en lo siguiente:

- ✓ Ausencia de uniformidad conceptual que se traduce en inconsistencias y contradicciones en la atención integral de la niñez y la adolescencia y en la falta de coordinación interinstitucional que define el Código.
- ✓ Persistencia de actitudes y prácticas sociales de instituciones y de funcionarios- que responden a una concepción de niñez y adolescencia como “objeto de protección”.
- ✓ Ausencia de una política de capacitación sistemática sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia por parte de las instituciones directamente involucradas en el proceso de aplicación de esta normativa.
- Por no existir una derogatoria expresa de la legislación que, con anterioridad al Código, regulaba la materia de niñez y adolescencia, se dan contradicciones e interpretaciones erróneas en la aplicación de la normativa.
- Ausencia de reglamentación de responsabilidades que el Código señala de forma explícita.
- Insuficiencia de recursos para la aplicación de las responsabilidades establecidas en el Código, que se traduce en:
 - ✓ La representación legal y la defensa de derechos de la niñez y la adolescencia por parte del PANI resulta insuficiente, así también es insuficiente el acompañamiento de carácter psicológico y social que se le debe dar a las personas menores de 18 años en los procesos administrativos y jurisdiccionales.
 - ✓ Los servicios y programas que existen para atender necesidades específicas de la niñez y la adolescencia son insuficientes, tales como la adicción a drogas, la “mendicidad” y permanencia en las calles, así como el abandono temprano del sistema educativo.
 - ✓ Existen problemas de infraestructura, de recurso humano calificado y de material para ofrecer la debida atención a la demanda de servicios fundamentales: escuelas y colegios, CEN CINAI entre otros.
 - ✓ La gestión e incidencia de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y de los Comités Tutelares en el nivel local se ha visto limitada.
 - ✓ La inoperancia del Fondo para la Niñez y la Adolescencia por falta de recursos lo cual imposibilita la ejecución de proyectos en el nivel local.

- ✓ Incumplimiento por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, ya que al Registro Civil le corresponde emitir los documentos de identificación para personas menores de 18 años.
- El Poder Ejecutivo no ha reglamentado la integración y el funcionamiento de los Comités de Estudio del Niño Agredido en todas las clínicas y hospitales públicos y privados del país, lo que se deriva en la inexistencia de espacios que atiendan, de manera diferenciada, la situación de la niñez y la adolescencia víctima de agresión.
- No se han creado las instancias de coordinación y cooperación interinstitucional que establece el Código para la garantía de los derechos fundamentales.
- La estructura organizativa que el Código de la Niñez y la Adolescencia establece para la protección de las personas menores de 18 años, no se ha activado. La ausencia de una política y de un plan de acción nacional en esta materia, que al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia le corresponde definir, dificulta que la gestión de las instituciones se oriente hacia un mismo fin.
- Preocupa que en el Sistema Nacional de Protección no existe articulación entre el nivel político e institucional y las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y los respectivos Comités Tutelares.
- Existe la necesidad de definir políticas de niñez y adolescencia que se deriven del Sistema Nacional de Protección y se integren con las políticas sociales.
- No se aplican las sanciones establecidas en el Código, con rigor y severidad, frente al abuso de algunos derechos.
- *Preocupa que en el proceso de reforma del sector salud existe una coordinación poco efectiva entre el Ministerio de Salud como ente rector y la Caja Costarricense de Seguro Social. Lo anterior incide en la falta de políticas públicas y de garantía de derechos, con el consecuente deterioro de los programas de prevención y de los servicios de atención. Situación que interfiere directamente en el cumplimiento de las responsabilidades del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA).*

De lo anterior se derivan las **recomendaciones al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia** para que de conformidad con el artículo 4^o del Código de la Niñez y la Adolescencia referente a las “Políticas Estatales” se adopten las medidas presupuestarias que correspondan para que las instituciones cumplan, de manera efectiva, con las obligaciones establecidas en esta materia.

Es necesario que, en atención con el Artículo 171, inciso a) del Código, el **Consejo** defina una Política Nacional -y se elabore su respectivo Plan de Acción- que se derive del Sistema Nacional de Protección y se integre con las políticas sociales.

El **Sistema Nacional de Protección** en el proceso de garantía de protección integral de los derechos de las personas menores de edad, debe articular la gestión del nivel político e institucional con la gestión del nivel local, que corresponde a las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y a los respectivos Comités Tutelares. (artículos 168 y 169 CNA)

El **Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia** debe dictar los reglamentos internos de funcionamiento que establece el artículo 171, inciso j) del Código de la Niñez y la Adolescencia, e instar al Poder Ejecutivo para que reglamente la integración y el funcionamiento de los Comités de Estudio del Niño Agredido en todas las clínicas y hospitales públicos y privados del país (artículo 48 CNA).

Es preciso definir una política de capacitación y sensibilización sistemática en las instituciones sobre el nuevo paradigma de la niñez y adolescencia como sujetos sociales de derechos, sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia, sobre las responsabilidades que a cada institución le corresponde asumir en el cumplimiento efectivo de esa normativa y sobre el carácter vinculante que tienen esas responsabilidades. Así también, definir las instancias y mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia.

6. Promoción, capacitación y difusión de los intereses y derechos de la Niñez y la Adolescencia

El 23 de julio de 1998, la Defensoría de los Habitantes, en conjunto con Defensa de los Niños Internacional (DNI), realizó el primer taller nacional de **“Análisis del Proceso de Difusión y Promoción de los Derechos de la Niñez y Adolescencia”**. En dicha actividad participaron el Patronato Nacional de la Infancia, La Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN), La Coordinadora Costarricense de ONG para el Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño (COSECODENI), así como todas las instituciones públicas y privadas que realizan actividades de esta naturaleza.

El taller tuvo como objetivos:

- Examinar después de ocho años de ratificada la Convención de los Derechos del Niño- el impacto de las acciones realizadas en materia de difusión y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, por parte de las diversas instituciones.
- Conocer las acciones que se proyectan ejecutar en el corto, mediano y largo plazo para dar seguimiento al proceso de difusión y promoción de derechos, tanto de la Convención de los Derechos del Niño, como del Código de la Niñez y Adolescencia.

Se tuvieron como antecedentes y justificación la aprobación, el día 20 de Noviembre de 1989, de la Convención de los Derechos del niño por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo cual fue un paso fundamental en la legitimación y el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos sociales de derechos.

Se inició con ello, la difícil tarea de convertir este consenso ideológico y normativo de protección y reconocimiento social y jurídico de la niñez y adolescencia, en una realidad viva, lo cual se expresa desde las prácticas cotidianas de los espacios de las relaciones interpersonales del contexto familiar, la comunidad, hasta la definición de las políticas públicas del Estado en general.

Con la Convención sobre los Derechos del Niño el Estado adquirió entre otros los siguientes compromisos:

- El análisis y readecuación del marco normativo nacional;
- Ofrecer condiciones básicas para la Supervivencia, el desarrollo y la Protección;
- Garantizar el derecho de la niñez y adolescencia a la participación; y
- La divulgación y promoción de los derechos de los niños en la colectividad en general y en los niños en particular.

Sin duda, cumplir con estos compromisos, y en particular con la promoción y difusión de los derechos de la niñez y adolescencia, presupone no sólo la información y el conocimiento, sino cambios en las actitudes y las prácticas de los adultos en general. De ahí la importancia de conocer y reflexionar lo que se ha venido haciendo, cómo se ha venido haciendo y que se puede hacer hacia futuro. La promoción y difusión de los derechos de la niñez y adolescencia no es una simple estrategia o un bloque de acciones producto de la ocurrencia, sino que son producto de la necesidad y la obligación que emanan de los nuevos paradigmas, la nueva doctrina y legislación.

De acuerdo con dos importantes encuestas nacionales realizadas por UNICEF en 1998 sobre "La Percepción de los Adultos Costarricenses sobre los Derechos de la niñez y Adolescencia", se desprende información valiosa y alentadora.

Aproximadamente dos terceras partes de la población adulta costarricense define a un niño y una niña como "un ser humano que se encuentra en proceso de desarrollo y requiere una atención responsable y respetuosa". Esto habla de una definición acorde a las nuevas concepciones.

Más del 80% de la población adulta reconoce la existencia de los derechos de los niños y adolescentes, lo que indica que el nivel de información sobre la generalidad de los derechos en el país es alto.

Sin embargo, a pesar del inevitable optimismo que estos datos aportan sobre los avances obtenidos desde la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño, es importante señalar otros aspectos de nuestra realidad que indican lo mucho que todavía nos falta por recorrer en esta materia.

El 20% de los adultos costarricenses sigue pensando en los adolescentes como personas inmaduras y problemáticas, o como personas que no saben lo que sienten o lo que piensan y por lo tanto deben hacer caso de lo que se les ordena. Asimismo el castigo físico no es visto como un abuso o maltrato y es justificado como mecanismo de corrección.

En definitiva, para la Defensoría de los Habitantes el hecho de que se conozcan los derechos de la niñez y la adolescencia se considera un gran avance. Pero lo anterior no significa que éstas sean las actitudes y sobre todo las prácticas sociales. Las estadísticas de abuso, y otras formas de violencia son evidencias de esta afirmación.

Se agregan a los compromisos adquiridos con la Convención, los que se desprenden del nuevo **Código de la Niñez y la Adolescencia**. Este instrumento que fue aprobado por la Asamblea Legislativa en 1998, hace operativa la Convención y establece las normas mínimas que garantizan los derechos e intereses de los menores de edad, plantea un modelo de relaciones sociales armoniosas entre los niños, niñas, adolescentes y la familia, la sociedad y el Estado.

Consciente de esta responsabilidad, la Defensoría de los Habitantes asumió mediante el Area de Niñez y Adolescencia como prioridad para el período 1998-1999, la promoción y difusión de los derechos de la niñez y adolescencia.

a. Actividades de Promoción y Difusión de Derechos

✓ **Sector Educación:**

Sobre la “Concepción de Niñez y Código de la Niñez y Adolescencia”.

- 4 capacitaciones al ANDE con 400 maestros y profesores y asesores supervisores de San José.
- 14 capacitaciones para docentes de 97 Escuelas y Colegios de la Provincia de San José y Guanacaste (560 docentes y orientadores).

✓ **Sector Salud:**

Sobre “Lactancia Materna, Embarazo Adolescente. Derechos de la Niñez y Adolescencia.”

- 6 charlas y conferencias a funcionarios del Ministerio de Salud (440 funcionarios).

✓ **Sector Trabajo:**

Sobre “Marco teórico y normativo y Código de la Niñez y Adolescencia.”

- *Charlas a Inspectores de Trabajo en las provincias de Alajuela, Limón, Pérez Zeledón, Puntarenas, Liberia y San José (180 funcionarios).*

✓ **Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia:**

Sobre “Percepción de Niñez y Adolescencia y Código de la Niñez”

- 5 charlas en Sta. Cruz, Santa Ana, Turrialba, Liberia y Grecia dirigidas a funcionarios públicos locales y comunidad. (240 personas).

✓ **Patronato Nacional de la Infancia:**

Sobre “Código de la Niñez y la Adolescencia”

- 2 Charlas a Trabajadores Sociales (100 funcionarios).
- 4 charlas Oficinas Locales del Sur, Central y Heredia (35 funcionarios).

✓ **Taller para Periodistas:**

Sobre “Trabajo Infantil y Adolescente”

- Taller (15 periodistas de distintos medios de comunicación).

✓ **Sociedad Civil:**

Sobre “Promoción y Difusión de Derechos” y “Código de la Niñez y Adolescencia”

- 1 Taller con ONG: (50 personas).
- *4 charlas con niños y adolescentes, padres y madres de familia de las comunidades de Cañas, Paraíso, Cartago y San José. (250 personas).*

En **total** durante el período 1998-1999 se realizaron **49 actividades** de promoción, difusión y capacitación para un total de **2.270 participantes**.

b. Campaña Centroamericana contra el Maltrato, 1998

El abuso, en todas sus formas, es una manifestación de violencia que daña y lastima a sus víctimas. Este es un asunto prioritario de interés público que afecta a toda la sociedad, que puede y debe prevenirse.

El abuso ocurre cuando una persona que está en una relación de poder y de autoridad con un niño, niña o adolescente le inflige daño y perjuicio. El abuso presenta diversas modalidades. El abuso físico provoca daño, **no accidental**, que causa lesiones internas, externas o ambas y que puede acompañarse de fuerza física. El abuso por descuido o por negligencia, se refiere a acciones u omisiones de las personas responsables de los niños y niñas en la satisfacción de sus necesidades básicas. El abuso emocional es toda acción u omisión que daña la autoestima o el desarrollo potencial de un niño o niña. El abuso sexual es una actividad de contenido sexual que propicia la victimización de un niño, niña o adolescente, en la que el ofensor (a) obtiene gratificación.

De acuerdo con las estadísticas de la Oficina de Planificación del Patronato Nacional de la Infancia, durante el período de mayo a diciembre de 1998, esta entidad atendió **9,358 situaciones de abuso** en todas sus manifestaciones a personas menores de edad. Para el período enero a marzo 1999, el Patronato Nacional de la Infancia ha registrado **2,288 violaciones de derechos por abuso**.

Esta es sólo una parte de la realidad que enfrentan cotidianamente muchos niños y niñas debido a que no todas las situaciones de abuso son denunciadas, propiciando de esta manera la impunidad del ofensor.

Dada la realidad de violencia que enfrenta la población infantil y adolescente en el país, la Coordinadora Costarricense de ONG para el Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (COSECODENI) convocó a un grupo de instituciones públicas como a personas interesadas en el tema, a participar en la **TERCERA CAMPAÑA CENTROAMERICANA CONTRA EL MALTRATO, 1998**.

Esta campaña se realiza en Centroamérica y México desde el año 1996. A nivel regional esta actividad tiene como propósito contribuir en el establecimiento de una defensoría social contra el maltrato de persona menores de 18 años, promoviendo alternativas educativas para lograr un cambio en las relaciones entre adultos y niños, niñas y adolescentes. A nivel nacional, el objetivo es contribuir a la

toma de conciencia sobre las implicaciones del maltrato y conformar espacios de discusión y análisis, en los que participan distintos actores y sectores sociales.

Dada la dimensión, naturaleza e importancia del tema, el Área de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes se integró y apoyó en todo el proceso de preparación y ejecución de esta importante Campaña con las siguientes acciones:

- Formar parte del Comité Coordinador de la Campaña contra el Maltrato de Niños y Niñas en Costa Rica.
- Representación oficial de Costa Rica en la “Cumbre de Niñas, Niños y Adolescentes de Centroamérica y México contra el Maltrato”, ciudad de San Salvador, El Salvador.
- Apoyo en la publicación de la Declaración que se derivó de la Cumbre.
- Participar en la organización y ejecución del acto de entrega de la Declaración de los niños, niñas y adolescentes a los tres Poderes de la República en un acto oficial en la Asamblea Legislativa.
- Exposición en el acto de entrega de la Declaración.
- Distribución entre los habitantes que consultan o presentan denuncias en las oficinas de la Defensoría, el material educativo que se diseñó para la Campaña.
- Servir de facilitadores para un espacio radial donde la delegación de niños y niñas que representó a Costa Rica en la Cumbre, expuso el propósito de la Campaña y compartió su experiencia en el evento.
- Divulgar la Campaña en Radio Monumental, Programa Aló Pueblo.
- Aporte y distribución de material educativo sobre derechos de la niñez en el Festival de la Ternura.
- Exposición en el programa de cierre de la Campaña.
- Participación en las reuniones del Comité Coordinador de la Campaña contra el Maltrato de Niños y Niñas en Costa Rica.

CAPITULO III.

RENDICION DE CUENTAS: SEGUIMIENTO TEMAS DE ATENCION PRIORITARIA INFORME ANUAL 1997-1998

INTRODUCCION

En este apartado se informa acerca del seguimiento dado por las Areas de Defensa de la institución a casos que fueron identificados en el Informe Anual del período 1997-1998 como de atención prioritaria.

De esta forma se da cuenta sobre el estado de avance de investigaciones realizadas con anterioridad, respecto de las cuales en virtud de la importancia del tema la institución llevó a cabo recomendaciones a las instituciones públicas competentes en los diferentes asuntos.

Asimismo, la Defensoría es consecuente con el compromiso adoptado al haber identificado y analizado siete casos que requerían -y requieren- de una resolución célera en virtud de las poblaciones y derechos afectados.

Dado que la gestión de la figura del Defensor de los Habitantes se contextualiza en el ejercicio de la magistratura de influencia, entendida esta como la posición social y jurídicamente legitimada que le otorga peso y autoridad a sus recomendaciones, hemos decidido dedicar un capítulo de este informe a destacar el grado de cumplimiento de las recomendaciones de la institución así como las tareas que están pendientes de ejecutar por parte de la Administración Pública en los temas señalados.

A. PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL

Las quejas sobre el atraso en las gestiones que los adultos mayores realizan ante la Dirección Nacional de Pensiones, se mantuvieron constantes y realmente resulta, en la mayoría de los casos, conmovedor y dramático escuchar los testimonios de estas personas que sin lugar a dudas han sido objeto de la violación de sus derechos fundamentales al no obtener una respuesta sobre las distintas solicitudes presentadas ante la mencionada Dirección General.

Durante el período 1998-1999 la Defensoría de los Habitantes dio seguimiento a las múltiples denuncias presentadas, y en atención al deber legal de proteger los derechos e intereses de los habitantes y velar por el buen funcionamiento del sector público, interpeló a las máximas autoridades del Ministerio de Trabajo sobre las acciones inmediatas que se pretendían establecer para la búsqueda de una solución a esta problemática que, de una vez por todas, hiciera valer los derechos de muchos costarricenses que esperan recibir una pensión digna que cubra sus necesidades básicas.

En el marco de las conversaciones sostenidas y del análisis de la situación, se reconoce por parte de la Defensoría que durante el período del presente informe, la Dirección Nacional de Pensiones realizó un enorme esfuerzo para depurar sus bases de datos alrededor de lo que se ha definido como "Proyecto de Depuración Contable", que básicamente consiste en establecer la situación real de cada uno de los pensionados de los diferentes regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional, de manera que se pudiera establecer cuáles pensionados se encontraban subpagados y cuáles sobrepagados.

No obstante lo anterior, el Viceministro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social informó a la Defensoría que, a pesar de los importantes avances logrados, existían algunos atrasos producto de errores originados en la falta de información en los expedientes, por lo cual se hacía necesario solicitarla a las diferentes instituciones que figuraron como patronos dicha documentación.

En vista de esta situación, cuya solución dependía de la rapidez con que se respondiera a las solicitudes planteadas por la Dirección Nacional de Pensiones, la Defensoría solicitó al Presidente de la República su intervención para que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Comunicaciones, remitieran en forma prioritaria la información solicitada por la mencionada Dirección.

La fecha límite establecida por la actual administración para finalizar el "Proyecto de Depuración Contable" se fijó inicialmente para el 30 de abril de 1999. La Defensoría se mantuvo vigilante de que los resultados no sobrepasaran esa fecha y fue así como se logró obtener un informe de cumplimiento sobre el particular donde, entre otras cosas, se indicó que el Proyecto se compone de cuatro fases, a saber: Construcción de una base de datos depurada; procedimiento a seguir en eventuales sobrepagos o subpagos a los beneficiarios de los diferentes regímenes con cargo al presupuesto nacional; presupuestación y negociación sobre el pago para aquellos pensionados identificados con montos inferiores a los que legalmente proceden; establecimiento de los debidos procesos en aquellos casos que correspondan.

El estudio realizado consistió en la revisión de todos y cada uno de los expedientes de los regímenes con cargo al presupuesto nacional exceptuándose el Régimen del Magisterio Nacional.

La planilla de pensionados con cargo al presupuesto nacional a noviembre de 1998 comprende 19,701 expedientes. De éstos, 12,903 (64.1%) se encuentran ya depurados. Dicho en otras palabras, sobre este porcentaje se estableció cuáles están sobrepagados o bien cuáles están subpagados.

En este estudio también se determinó que 2,245 expedientes (11.5%) no han podido ser localizados en la sede de la Dirección Nacional de Pensiones; pero sí están identificados por nombre, número de cédula y régimen al cual pertenecen. Se considera que pueden localizarse en algunas de las siguientes dependencias: Consejo Directivo de Pensiones, Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de

Trabajo, Procuraduría General de la República, Sala Constitucional, Tribunales de Justicia o Contraloría General de la República. Se advierte que de no encontrarse en ninguno de los órganos señalados se hará necesario reconstruirlos.

A su vez, 4,551 expedientes (24.4%) corresponden a expedientes con información incompleta, de donde se deriva la necesidad de solicitar a las instituciones y órganos competentes su colaboración para la respectiva actualización.

Debe resaltarse el hecho de que aún quedan 6,798 casos pendientes de depuración y, consecuentemente, se deben redoblar los esfuerzos para que por un lado se ubiquen los expedientes físicos no localizados, y para que las instituciones involucradas presten la debida colaboración a la Dirección Nacional de Pensiones con el fin de avanzar en la actualización de las bases de datos.

De ahí que la Defensoría se mantendrá vigilante de la actuación de la Dirección Nacional de Pensiones, no sólo en cuanto al trámite del 64.1% establecido como exitoso en el "Proyecto de Depuración Contable", sino también en cuanto a la atención también prioritaria que se debe dar al 35.9% que está pendiente de resolución por los motivos arriba indicados.

Consciente de esta responsabilidad, la Defensoría procedió a solicitar al Viceministro del Ministerio Trabajo y Seguridad Social un cronograma de labores en el cual se establezcan las actividades que la Dirección Nacional de Pensiones ejecutará durante el segundo semestre de 1999. Con el seguimiento a dicho cronograma se pretende coadyuvar en la ansiada solución al viejo problema del atraso en los trámites de pensión con cargo al presupuesto nacional.

Adicionalmente, la Defensoría insistirá ante las autoridades competentes para que se asignen los recursos necesarios y se avance sin contratiempos en la ejecución de las restantes fases del proceso, de manera que este grave problema tenga una solución definitiva en el menor tiempo posible.

B. ZONA MARITIMO TERRESTRE

La actividad turística se ha convertido en nuestro país en una de las principales fuentes de divisas. El acelerado crecimiento de los proyectos turísticos no ha venido acompañado de la adopción de las medidas legales necesarias que permitan un desarrollo ecológicamente equilibrado y el disfrute de las zonas costeras por parte de los habitantes.

La Defensoría denunció en el Informe Anual de 1997-1998, la grave problemática que se presenta con el cuidado y administración de la zona marítimo terrestre por parte de los Gobiernos Locales. Se detectaron problemas por la inexistencia o desactualización de planes reguladores en zonas costeras, la ausencia de capacitación a funcionarios públicos en materia de zona marítimo

terrestre, así como la ausencia de registros actualizados sobre concesiones otorgadas y montos a cobrar por parte de los Gobiernos Locales.

1. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual 1997-1998

La Defensoría de los Habitantes recomendó a las municipalidades encargadas de la zona marítimo terrestre tomar medidas urgentes para definir el Plan Regulador y el Plano Catastrado de las Zonas Costeras y mantener un control permanente sobre las condiciones otorgadas y la autorización de los cánones correspondientes.

2. Estado de la situación

a. Planes reguladores en zonas costeras

Pese a haberse insistido en la importancia que tienen los planes reguladores costeros como formas de ordenamiento territorial, así como de reducción de los impactos negativos sobre el ambiente en nuestras costas, de la información proporcionada por el Instituto Costarricense de Turismo, se desprende que los Gobiernos locales que administran zonas costeras continúan sin elaborar o actualizar, según corresponda, un plan regulador.

De mayo de 1997 a marzo de 1999, únicamente se han aprobado por parte del Instituto Costarricense de Turismo nuevos planes reguladores para las siguientes playas: Tamarindo, Manzanillo, Azul, Matapalo, Esterillos, Bahía Pavones y Playa Banco.

Considera la Defensoría que es necesario insistir a los Gobiernos Locales en los beneficios que trae un plan regulador tanto a nivel del manejo de los recursos naturales del lugar, como del ordenamiento territorial que permite mayores controles por parte de las Municipalidades en el otorgamiento de concesiones, así como en el uso adecuado que se haga de la zona pública.

b. Capacitación de funcionarios públicos en materia de zona marítimo terrestre

Conviene señalar que efectuada la consulta ante el Departamento de Capacitación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, se indicó que antes del año 1995 había un departamento especializado en el tema de zona marítimo terrestre. Posteriormente, con la reestructuración ocurrida en dicho Instituto, se eliminó el departamento referido y se le asignó al área de capacitación el tema. Se indicó a esta Defensoría que se han realizado únicamente tres cursos, uno en Guanacaste en el año 1996, y dos, en Limón y la zona sur, en el año 1997. Además, se señaló que no se tienen proyectados cursos a impartir durante el año 1999 y 2000.

En virtud de la importancia de que los funcionarios municipales reciban una adecuada capacitación de los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad la aplicación de la ley de la zona marítimo terrestre, la Defensoría de los Habitantes incluirá dentro los módulos de capacitación municipal que se pretenden implementar, lo correspondiente al tema. Asimismo, se reitera la necesidad de que tanto el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal como el Instituto Costarricense de Turismo incluyan planes de capacitación al respecto.

c. Ausencia de registros actualizados sobre concesiones otorgadas y montos a cobrar

La Defensoría de los Habitantes consignó en el Informe Anual 1997-1998, que la ausencia de registros actualizados en relación con las concesiones otorgadas en la zona tenía como consecuencia la pérdida de importantes recursos económicos por parte de los Gobiernos Locales. En ese orden de ideas, se consignó que los ingresos municipales percibidos por dicho concepto en las provincias de Limón, Puntarenas y Guanacaste eran del 3.03% de los ingresos corrientes de las municipalidades de esos cantones.

Ahora bien, de la información recibida por parte de la Contraloría General de la República se desprende que para el año 1998, los ingresos percibidos por el mismo concepto fueron del 3.3% de los ingresos totales de las Municipalidades. De esta forma, pese al incremento del canon del año 1997 a 1998 en un 23%, los ingresos obtenidos por concepto de zona marítimo terrestre son muy bajos en relación con los ingresos totales.

Considera la Defensoría que dicha situación se debe a que las Municipalidades continúan sin realizar la debida actualización de sus registros, lo cual deviene en perjuicio de los ingresos recibidos y del servicio que se brinda a los habitantes.

3. Limitación de Acceso a Zona Marítimo Terrestre

Uno de los principales problemas planteados durante el año 1998-1999, fue la limitación de acceso a la zona pública por parte de empresas privadas, contraviniendo lo dispuesto por la Ley de la Zona Marítimo Terrestre.

Al respecto, dos habitantes denunciaron a la Defensoría, que desde 1990, un Club de Playa había cerrado con un portón el camino "viejo" a Playa Mantas y Playa Blanca. Los vecinos se quejaron ante la Municipalidad de Garabito, la cual decidió, mediante acuerdo municipal tomado en la sesión extraordinaria N° 57 del 1° de marzo de 1990, reabrir el camino por ser de carácter público.

Sin embargo, el camino continuó cerrado, por lo que el problema se elevó ante el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Tercera, el cual decidió en sentencia del 12 de julio de 1996 que debía abrirse según lo establecido en el acuerdo municipal mencionado. Hasta el momento, el camino continúa cerrado y el portón custodiado por guardas privados, con lo cual los habitantes tienen que pedir permiso para ingresar y salir de sus propiedades.

La Defensoría de los Habitantes recomendó a la Municipalidad de Garabito que una vez determinada en vía jurisdiccional la naturaleza jurídica del camino, se procediera de inmediato según lo establecido por el artículo 23 de la Ley N° 6043, de forma tal que los habitantes pudieran tener libre acceso a las Playas Mantas y Blanca. Esto implicaba que en caso de que el camino se declarara público, se ejecutara el acuerdo municipal vigente -el cual, se insistía, era ejecutivo y ejecutorio- o bien, si se declaraba el camino propiedad privada, que se realizaran las gestiones necesarias para expropiar una franja suficiente que permitiera el libre acceso a la playa. Lo anterior con fundamento en que, de conformidad con lo establecido en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, las Municipalidades deben garantizar que todos los habitantes del país puedan tener acceso a las playas, para lo cual tienen que existir las vías necesarias para que las personas puedan acceder a las mismas.

A la fecha, el Ayuntamiento no ha efectuado las acciones requeridas para facilitar el acceso de los habitantes a las playas Mantas y Blanca, lo que denota un incumplimiento de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Además, es lo cierto que desde el año 1979, el Concejo Municipal de Garabito ha estado tomando acuerdos en los cuales establece que procede garantizar el acceso a las playas referidas; pero veinte años después el acceso aún no se ha materializado.

La Defensoría ha continuado con el seguimiento de esta problemática, y ha constatado que en la vía penal se tramita un juicio por el delito de Usurpación de Bienes Públicos en contra de los personeros del centro turístico, en el cual se dictó la resolución N° 433-P-98 de las 15:19 horas del 15 de mayo de 1998, la cual es un Procesamiento Obligatorio en contra de los inculpados por el delito de Usurpación de Dominio Público en perjuicio del Estado Costarricense.

Además, mediante Sentencia N° 8855-98 de las 10:20 horas del 4 de diciembre de 1998, la Sección Tercera del Tribunal Superior Contencioso Administrativo del Segundo Circuito Judicial de San José, estableció que la Corporación Municipal incurrió en un vicio en el procedimiento de acuerdos tomados, pretendiendo anular un acuerdo que está firme y es declarativo de derechos, sin respetar las garantías procedimentales existentes.

Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes considera que la Municipalidad de Garabito ha incurrido en el delito de incumplimiento de deberes, al no garantizar a la colectividad el acceso a la zona pública de playa Mantas y playa Blanca, tal y como le corresponde según lo establecido en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre.

En virtud de lo anterior, la Defensoría presentó el 30 de abril de 1999 una denuncia penal contra la Municipalidad de Garabito por incumplimiento de deberes, la cual a la fecha se encuentra en su fase de estudio.

Por otra parte, en cuanto a la limitación de acceso a la zona pública, la Defensoría de los Habitantes recibió otra denuncia referida a la construcción de unos muros en la playa ubicada frente a un hotel en Puntarenas. Dichos muros impiden el ingreso general a la zona pública. Asimismo, se denunció que se impedía el acceso al público en general al muelle construido frente dicho hotel.

Realizada la investigación correspondiente se comprobó la existencia de los muros en la zona pública, los cuales contaron para su construcción con el permiso municipal. Dichos muros impiden el acceso a la zona pública, en contravención con lo señalado por la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. De igual manera, se logró determinar que el muelle construido frente al Hotel en referencia, estaba siendo considerado como muelle de uso privado, incluso por parte de las autoridades municipales.

La Defensoría de los Habitantes reiteró en su informe los criterios explicitados en el informe anual anterior en cuanto a la obligación que tienen los Gobiernos Locales y, en este caso, la Municipalidad de Puntarenas, como administradora de la zona pública, de velar por el libre acceso a la misma.

Las recomendaciones emitidas a la Municipalidad de Puntarenas procuran que el Gobierno Local realice las obras requeridas a efectos de posibilitar el libre tránsito por la zona en Puntarenas. También se recomienda velar porque no se impida en forma alguna el acceso público al muelle ubicado frente al referido hotel de playa.

A la fecha, la Defensoría se encuentra en espera del informe de cumplimiento de las recomendaciones por parte de la Municipalidad de Puntarenas.

C. VIOLENCIA DOMESTICA Y HOSTIGAMIENTO SEXUAL

1. Violencia doméstica

a. Estado de la situación

Recurrentemente en los informes del Area de la Defensoría de la Mujer se evidencia que el tema de la violencia doméstica es un tema de atención prioritaria. La naturaleza del hecho, las dimensiones de sus efectos, la especificidad de las personas contra las cuales se dirige, particularmente las mujeres, son aspectos que requieren de un gran esfuerzo institucional para su atención.

Los avances en el proceso de erradicación de la violencia doméstica siempre son lentos y con altibajos, sobre todo porque la multicausalidad que le da origen tiene su base de explicación en la dinámica social que se reproduce y

perpetúa a través de los procesos de socialización. Los aportes institucionales pretenden incidir en aspectos estructurales de la educación y la socialización, con el objetivo de labrar una cultura de los Derechos Humanos y de democratización de las relaciones entre las personas que impida ejercer poder y violencia de unas personas sobre otras.

Esta dinámica de poder y violencia que se ejerce principalmente en contra de las mujeres, los niños y las niñas cuando se hace consciente en las víctimas le posibilita rupturas y cambios en los estereotipos tradicionales de la identidad femenina que asumen y reproducen, de ahí que la Defensoría realiza múltiples procesos de capacitación dirigidos especialmente a las mujeres.

Asimismo, se trabaja en la sensibilización a los funcionarios/funcionarias del Sector Público que intervienen en algunos de los niveles de atención de la violencia, para así facilitar una mejor comprensión de la dinámica y del desempeño de su función.

Finalmente, en esta materia consideramos de importancia sensibilizar a la población a través de campañas dirigidas a las víctimas y a la población en general. Debe hacerse conciencia de que a pesar de que la naturaleza del hecho tiene sus raíces en la dinámica social y cultural, y que es consustancial al sistema patriarcal, es posible y necesario propiciar los cambios que irán transformando las relaciones de discriminación, subordinación y violencia que predominan especialmente en contra de las mujeres. Como una forma de contribuir en este proceso, la Defensoría utiliza los medios de comunicación colectiva, así como la realización de talleres como mecanismos de divulgación y sensibilización, tanto en San José como en lugares alejados, como lo son las regiones indígenas de Talamanca y la Zona Sur.

Dada la importancia que en este contexto tiene la divulgación de derechos de forma masiva, resulta oportuno que el Instituto Nacional de las Mujeres continúe con la Cuarta Fase de la Campaña en los medios de comunicación contra la Violencia Intrafamiliar, denominada "Por una Vida sin Violencia", la cual está programada para iniciar en el segundo semestre de 1999, según la información brindada a esta Defensoría por parte de la Ministra de la Condición de la Mujer.

Asimismo, la Defensoría continúa prestando el servicio de atención a las mujeres que acuden ante la Institución, la cual incluye la referencia a otras instituciones que prestan servicios legales y/o psicológicos, así como la elaboración de gestiones o trámites. Particularmente se les asesora y elabora la solicitud de medidas cautelares previstas en la Ley contra la Violencia Doméstica para que sean presentadas ante los Juzgados de Familia o subsidiariamente ante los Juzgados Contravencionales competentes para conocer de la materia.

Debe hacerse notar que la denuncia de las víctimas contra su agresor son atendidas aun cuando resultan ser materia propia de la Delegación de la Mujer del Instituto Nacional de las Mujeres o de la vía jurisdiccional.

En este sentido, y para efectos de observar el problema de la violencia en términos estadísticos, las cifras que reporta la Delegación de la Mujer son de mucha importancia. Para el año de 1998 se consigna un total de 12.195 casos atendidos, que corresponde a un promedio de 1.016 casos mensuales; mientras que en los primeros meses del año 1999 se reportan un promedio de 440 casos por mes. Debe hacerse notar que la fuerte diferencia de porcentajes mensuales tiene relación con la inclusión de la Delegación de Golfito en el reporte de 1998, así como el tipo de asuntos que se consideran para las estadísticas, es decir, cada caso o la cantidad de veces que se denuncian hechos por la misma persona.

De las estadísticas de la Delegación de la Mujer se observa que la mayor parte de las víctimas del año de 1998 son amas de casa (46%), cuyas edades oscilan entre 20 y 40 años (66%), la mayoría de las mujeres son casadas (52%) y en Unión de Hecho (35%). En el 48% de los casos, el agresor es el esposo y el 86% de los casos reportados proceden de San José, mientras que un promedio de 5% proceden de las otras provincias del Area Central. La razón de la procedencia se debe fundamentalmente a que el servicio de la Delegación se encuentra centralizado en San José.

Por su parte, el Poder Judicial cuenta con las siguientes estadísticas en relación con la tramitación de la materia de violencia doméstica durante el año de 1998. Se conocieron un total de 20.996 casos; de los cuales 6.873 corresponden a la provincia de San José; 3800 a la provincia de Alajuela; 2.470 a la provincia de Cartago; 2.268 a la provincia de Heredia; 1.404 a la provincia de Guanacaste; 1.980 a la provincia de Puntarenas y 2.201 a la provincia de Limón.

Las cifras evidenciadas dan cuenta de la dimensión cuantitativa de la violencia doméstica, que se ve agravada por la cifra "encubierta" propia de este tipo de materia.

Además de la asesoría a las víctimas, la Defensoría tramita los casos que se derivan de la violencia doméstica y que son de competencia formal, entre los que se encuentran principalmente las quejas por falta de acción de la policía en relación con la ejecución de las medidas de protección previstas en la Ley contra la Violencia Doméstica, como por ejemplo la orden de egreso de la persona agresora de la casa, lo que a falta de voluntad debe ser ejecutada por la policía.

Asimismo, se tramitan quejas ante el Poder Judicial por violencia doméstica. A la fecha se han referido al Poder Judicial dos casos en lo que las mujeres indican que las medidas se concedieron por el plazo mínimo de tres meses y a pesar de que los actos de violencia continuaron no se aprobó una ampliación de la medida; otra de las personas manifestó que tampoco se le recibió denuncia por dos hechos de violencia posteriores perpetrados en su contra; asimismo, indican lentitud en los procedimientos y problemas para la valoración por parte de la medicatura forense. Con el traslado de la queja al Poder Judicial, los casos fueron remitidos internamente a la Inspección del Poder Judicial, donde se abrió una investigación y en el caso concluido indica que no se han demostrado violaciones a los derechos

de las quejas, razón por la cual no se imponen sanciones y se archiva el expediente.

No obstante lo anterior, y a pesar de que el objetivo principal del traslado y seguimiento a la tramitación de la queja ante la Inspección Judicial es conocer si en la substanciación del expediente medió culpa o dolo objeto de reproche institucional, también subsiste la intención de posibilitar insumos brindados por la percepción de las usuarias del sistema a la capacitación que se da en materia de violencia doméstica.

b. Seguimiento a la Ley contra la Violencia Doméstica

A nivel normativo, y con la promulgación de la Ley contra la Violencia Doméstica N° 7586 de 1996, se partió de la idea de que las víctimas encontrarían reparo a su situación de violación de sus derechos y un alto a la violencia de la que son objeto; sin embargo, lo que en un momento se consideró como novedad en técnica jurídica, tal como la naturaleza cautelar de las medidas, el sumarísimo procedimiento y las facultades de los jueces, se han revertido contra las usuarias al ser interpretadas bajo esquemas muy formales y civilistas.

En este sentido, la Defensoría ha tenido conocimiento -por medio de las manifestaciones de las usuarias, representantes de organizaciones de defensa de derechos de las mujeres, en seminarios sobre el tema-, de una serie de elementos relacionados con la actividad jurisdiccional e interpretación de la Ley de Rito. Entre ellos cabe destacar el incumplimiento de plazos para la celebración de las audiencias, la falta de inmediatez en la aplicación de las medidas cautelares, imposibilidad de contar con pruebas de carácter pericial dado que las citas son fijadas con mucho retraso y los resultados llegan cuando el juicio ya ha transcurrido, la falta de seguimiento a las órdenes dictadas a la policía como órgano auxiliar del Poder Judicial, la no aplicación de las medidas solicitadas, entre otros.

Lo que ha sido descrito da cuenta de una enorme dificultad de las mujeres de acceder a los mecanismos de justicia. Se repite la circunstancia de que los instrumentos diseñados desde las necesidades de las mujeres son aplicados desde otros parámetros. En este sentido, y como un dato interesante resulta importante destacar las estadísticas que sobre el tema se elaboran en el Poder Judicial en el sentido de que la totalidad de los 20.996 casos que por la materia de violencia doméstica ingresaron en el año de 1998, sólo en 4.958 casos se celebró audiencia. Aun cuando se presume que en los expedientes que continúan como activos -6421- se va a realizar una audiencia, pone en evidencia que en la mitad de los casos ingresados durante el año -aproximadamente 9617- son concluidos mediante formas alternativas que no resuelven el fondo del asunto, ni resuelven en definitiva la aplicación de las órdenes de protección.

En el caso de las mujeres indígenas, por ejemplo, la Ley contra la Violencia Doméstica ha demostrado ineficacia en el tanto no cuentan con policías que logren

cubrir todo el territorio, ni con casas seguras que impidan el reingreso del agresor; razón por la cual, se considera que este tipo de casos no puede tramitarse por la vía de familia, sino que requiere de los instrumentos que prevé la vía penal y, para mayor garantía, la Defensoría considera que debe crearse una tipificación específica sobre la violencia doméstica.

Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de tipificar la violencia doméstica como delito, dados los problemas de aplicación e interpretación que ha enfrentado el instrumento jurídico vigente, así como por la inoperancia pragmática que tiene en determinados casos. Lo expuesto fortaleció la decisión de continuar participando activamente en la Comisión Interinstitucional de Seguimiento a la Ley contra la Violencia Doméstica, que como principal actividad se propuso preparar un proyecto de ley para tipificar este tipo de violencia como un delito. Se dispuso, además, aprovechar la coyuntura del proyecto de ley N° 13081 "Reforma de los artículos 124 bis y 195 del Código Penal sobre la tipificación de la agresión doméstica" que se encuentra en agenda legislativa y cuyo texto se pretende modificar con el proyecto que se está preparando.

Cabe destacar que la Comisión también analizó las funciones de la Delegación de la Mujer, emitiendo un informe por medio del cual se identifican claramente algunas de sus limitaciones, propuestas para ir las superando y las instancias estatales con las que deberían coordinar para mejorar su funcionamiento. Asimismo, se han trabajado los aspectos de recursos, temas y limitaciones en relación con la capacitación en materia de violencia doméstica.

Otro instrumento jurídico considerado como de importancia en relación con este tema, y que fue aprobado por la Asamblea Legislativa en setiembre de 1996, lo constituye la Ley N° 7633 relativa a la Regulación de Horarios de Funcionamiento en Expendios de Bebidas Alcohólicas, cuya aplicación pretende restringir el abuso de licor y con ello uno de los mecanismos que exacerban la violencia doméstica, y cuyo incumplimiento se tramita ante las instancias jurisdiccionales.

Debe destacarse que la Defensoría participó en el proyecto del Poder Judicial en conjunto con el Instituto de las Mujeres, antiguo Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, que elaboró una versión de la Ley contra la Violencia Doméstica anotada y concordada que tiene por objetivo rescatar la juridicidad del instrumento, así como su actualización con la jurisprudencia recientemente dictada. Se pretende que las personas operadoras del derecho posean un instrumento legal con la jurisprudencia más sobresaliente que permita una homogeneización de las resoluciones en la materia y una mejor aplicación del instrumento. Se estima que el documento será de gran utilidad y pretende ser distribuido por el Poder Judicial en el mes de mayo o junio del año en curso.

Finalmente, y en seguimiento de las recomendaciones vertidas el año pasado en materia de violencia doméstica, se ha dado seguimiento al Proyecto de Ley General para los Centros de Atención Infantil y Hogares Escuela número 12498, el cual cuenta con dictamen en la Comisión de Asuntos Económicos; sin embargo,

a pesar del beneficio que implicaría para las mujeres el contar con la infraestructura necesaria que les apoye en el recargo de las responsabilidades del cuidado y crianza de las niñas/os y les permita un mayor y mejor desenvolvimiento en otras actividades, no se ha diligenciado.

Finalmente, la Defensoría continuará trabajando el tema de la Violencia Doméstica desde la atención de las víctimas; con la Comisión de Seguimiento a la ley con el objetivo de tipificarla como delito; la coordinación de acciones conjuntas con la Comisión Permanente para el Seguimiento de la Violencia Doméstica en el Poder Judicial y con el Instituto Nacional de la Mujeres sobre el tema de "Violencia Doméstica" y otras formas de violencia de género; los procesos de capacitación sobre la ley a las mujeres, grupos organizados comunales y funcionarios y funcionarias públicas que tienen relación con la atención a de este problema

Asimismo, con base en los aspectos evidenciados se considera importante recomendar a la Asamblea Legislativa la aprobación del proyecto de Ley General para los Centros de Atención Infantil y Hogares Escuela N° 12498 y al Instituto Nacional de las Mujeres continuar con las Campañas Nacionales de combate y prevención contra la Violencia Doméstica y establezca mecanismos de coordinación entre las diversas instancias gubernamentales que dan atención a las víctimas de violencia. Asimismo, es importante que el Instituto brinde especial seguimiento a la Delegación de la Mujer, particularmente en lo referente a la capacitación de sus funcionarias, a las formas de atención que se brinda, a la orientación psicológica y legal que ofrece y al apoyo que se da para la presentación de las medidas de protección ante los despachos jurisdiccionales.

2. Hostigamiento sexual

A partir de la vigencia de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, en marzo de 1995, la Defensoría fortaleció su compromiso de combatir esta forma de violencia que se ejerce, especialmente, en contra de las mujeres y que atenta contra derechos humanos básicos como la integridad personal, contar con ambientes de trabajo y de estudio seguros, dignos y respetuosos y vivir libres de violencia, sin miedo, amenazas y humillaciones. Particularmente a partir de esta fecha se atiende de forma continua y permanente el seguimiento de casos, se apoya y asesora a las víctimas, a las instituciones y a los órganos instructores, se realiza difusión y capacitación de la ley y se han promovido diversas acciones para que se reconozca en la Asamblea Legislativa la necesidad de tramitar y aprobar el proyecto de modificación de la ley vigente.

a. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual 1997-1998

A la Asamblea Legislativa, se le recomendó aprobar el Proyecto "REFORMA A LOS ARTICULOS 2,7,9,12,13,18,24 Y 31 Y ADICION DE UN ARTICULO 31 BIS A LA LEY CONTRA EL HOSTIGAMIENTO SEXUAL EN EL EMPLEO Y LA DOCENCIA N°

7476 DEL 3 DE MARZO DE 1995" (N° 13.094). Asimismo, al Poder Judicial se le recomendó modificar el Reglamento Interno sobre Hostigamiento Sexual para que se garantice la aplicación de sus regulaciones sustantivas y procedimentales a los Magistrados/as y altos funcionarios de la Institución.

b. Estado de situación

La Defensoría recibe directamente de las propias víctimas la solicitud de apoyo, orientación y acompañamiento durante el tiempo que dura el proceso. Asimismo, se conoce y se le da seguimiento a las denuncias que se hacen ante las instituciones públicas y que se comunican a la Defensoría, de conformidad con la regla que establece el artículo 7 de la Ley de Rito.

El ritmo creciente de denuncias que se venía experimentando en años anteriores se vio modificado substancialmente en el período de mayo de 1998 a abril de 1999. En este último período se recibieron **27 denuncias**, lo que contrasta claramente con la situación del período anterior en que se tramitaron **105 denuncias**.

La disminución drástica de casos recibidos por la institución responde a la escasa cantidad de denuncias que notificó el **Ministerio de Educación Pública** para su seguimiento. De 79 casos tramitados entre 1997 y principios de 1998 se pasó a 9 casos. Este cambio no muestra congruencia entre la cantidad de casos denunciados con la cantidad y diversidad de personas que se relacionan continuamente con el Ministerio, así como tampoco con el proceso ascendente en la tramitación que de este tipo de denuncias realizaba el Ministerio. Esta preocupación fue debidamente externada, al Viceministro de Educación y a la Jefatura de la Dirección de Procedimientos Legales del Ministerio, sin que las respuestas obtenidas den cuenta de lo requerido.

Una de las respuestas obtenidas fue que las denuncias por abusos sexuales contra menores había aumentado, lo que podría explicar la disminución de denuncias por hostigamiento sexual. A pesar de que la disminución de un tipo de denuncia no tiene por qué incidir en el aumento de la otra, la situación evidencia que mayoritariamente los casos con contenido sexual están siendo calificadas por parte del Ministerio de Educación como de abuso sexual. De ser así, se estaría ocultando en otras cifras este tipo de falta como es el hostigamiento, lo que debe ser resuelto mediante una clara delimitación conceptual y jurídica de los casos de hostigamiento sexual y los de abusos deshonestos, así como mediante procesos de capacitación e información a las distintas instancias acerca de lo que se entiende por hostigamiento sexual.

Preocupa a la Defensoría que el Ministerio de Educación Pública pueda estar modificando su compromiso de mantener una política activa de combate al hostigamiento sexual, así como de difundir la ley y su reglamento vigente. El sistema educativo, por los tipos de población que reúne y por las diferentes formas de autoridad y poder que se ejercen, exige una gran atención y seguimiento de las

actividades que en él se realizan, para poder garantizar ambientes de trabajo y de estudio acordes con el respeto de los derechos humanos fundamentales.

Asimismo, llama la atención el hecho de que el informe que elaboraba la Dirección de Procedimientos Legales del Ministerio sobre la cantidad de abusos deshonestos y casos de hostigamiento sexual, con el nombre de las personas investigadas, institución en que labora, zona geográfica, sanciones establecidas, entre otras variables, para el uso al interior de Ministerio, dejó de comunicarse a la Defensoría. Esta información era de gran importancia para la ejecución de programas de difusión y de capacitación sobre estos temas, brindándosele especial atención a aquellas zonas donde se presentaban más problemas.

La Defensoría cuenta con un último informe que data de noviembre de 1998, en que se consigna que 20 funcionarios estaban siendo investigados por hostigamiento sexual desde mayo de 1998.

Otra de las labores que continuamente realiza la Defensoría es la atención a las víctimas y a los órganos de instrucción. El conocimiento sobre el tema y la experiencia acumulada posibilitan ofrecer y realizar una adecuada asesoría en los 27 casos que se tramitan formalmente ante la Defensoría en relación con la metodología de valoración de las pruebas, técnicas para hacer entrevistas, así como diversos aportes que desde la ciencias sociales y lo jurídico permiten un mejor abordaje al fenómeno del hostigamiento sexual.

Asimismo, se viene realizando un intenso trabajo de seguimiento y asesoría sobre el contenido de los reglamentos internos sobre el hostigamiento sexual. A este respecto se han realizado diversas reuniones de trabajo con funcionarias/os del Instituto Costarricense de Electricidad, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Instituto Nacional de Aprendizaje contándose a la fecha con nuevas propuestas de reglamentos que están por aprobarse. En esta misma dirección y, especialmente, en lo concerniente a la aplicación del reglamento se mantiene un contacto muy cercano con las personas responsables en la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional.

Otro de los reglamentos internos al cual se le ha dado seguimiento es el del Poder Judicial. Expresamente con ocasión de una **queja** interpuesta ante la Defensoría, en la que se indicó que los Magistrados se excluyeron del Reglamento Interno, se realizó una investigación al respecto. Como resultado final de la investigación y de la revisión del instrumento se recomendó la modificación del Reglamento Interno sobre Hostigamiento Sexual del Poder Judicial para que se garantice la aplicación de sus regulaciones sustantivas y procedimentales a los Magistrados/as y otros altos funcionarios de la Corte Suprema, en todo aquellos extremos no normados por el procedimiento especial señalado por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En seguimiento a la recomendación se tiene conocimiento que la Corte Plena, en sesión N° 19-98 celebrada el 20 de julio de 1998, artículo VIII acordó modificar la redacción del artículo 3° del Reglamento para Prevenir, Investigar y

Sancionar el Hostigamiento Sexual en el Poder Judicial y que había sido aprobado por la Corte Plena en sesión celebrada el 4 de abril de 1996, artículo XXI. La modificación consiste en la indicación de que el reglamento regirá para todos los funcionarios y empleados judiciales, y la eliminación de la frase "excepto a los magistrados". Esta excepción fue sustituida por una indicación de que a los magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia y aquellos funcionarios sobre los que la Corte Plena tiene competencia para ejercer el régimen disciplinario, se les aplicará lo dispuesto en los artículos 165 de la Constitución Política, 182 y 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

De lo expuesto se evidencia que la reforma no incorpora las recomendaciones vertidas, sino que más bien tiende a mantener el régimen de excepción, pero sin que los magistrados y magistradas acepten que se trata de un régimen de excepción.

Asimismo, la Defensoría ha dado seguimiento al Proyecto de Ley tramitado bajo el expediente N° 13.094, denominado " Reforma a los artículos 2, 7, 9, 12, 13, 18, 24 y 31 y adición de un artículo 31 bis a la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia N° 7476 del 3 de marzo de 1995". A pesar del trabajo realizado ante diputados/as de la Asamblea Legislativa para que fuera discutido el proyecto, así como gestiones ante el Presidente de la República para manifestarle la importancia de incluirlo en sesiones extraordinarias, no ha habido resultados positivos. A la fecha no ha sido discutido y continúa en la agenda de la Comisión de Asuntos Jurídicos.

Las labores de divulgación y capacitación sobre lo que significa el hostigamiento sexual, las repercusiones en las víctimas y sus familias, en los ambientes de trabajo y de docencia, así como el contenido de la ley continúan siendo de especial interés para la Defensoría. Durante este período se atendieron solicitudes del MINAE, de las inspecciones de trabajo de San José, Alajuela, Heredia y Cartago pertenecientes al Ministerio de Trabajo, de APSE, así como de algunas escuelas y colegios.

Sobre la base de lo anterior la Defensoría de los Habitantes de la República recomienda al Ministerio de Educación Pública que retome la política de difusión y capacitación, tanto de la ley como del reglamento, en las diferentes regiones educativas del Ministerio; asimismo, elabore periódicamente informes estadísticos relativos a los casos de hostigamiento sexual y de abusos deshonestos, considerando algunas de las variables que se han incluido en informes anteriores.

Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se le recomienda dar seguimiento a la atención y tramitación de casos de hostigamiento sexual en el sector privado, que se presenten en las diversas regiones del país.

En general, es oportuno que todas las instituciones fortalezcan las campañas de sensibilización, así como los procesos de capacitación sobre la política y reglamento de la institución en relación al hostigamiento sexual.

Finalmente se insta a la Asamblea Legislativa a aprobar la reforma a la Ley contra el Hostigamiento Sexual con el fin de mejorar y ampliar la cobertura de este instrumento.

D. ACCIDENTE DEL SERVICIO DE RADIOTERAPIA DEL HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS

La gravedad en la afectación de derechos en esta población ha llevado a la Defensoría a mantener una actitud vigilante alrededor de los compromisos asumidos por la Caja Costarricense de Seguro Social por el daño ocasionado. Los resultados previstos por los expertos de la Organización Internacional de Energía Atómica en relación con los efectos por manifestarse en los pacientes a raíz del accidente se hicieron presentes; la magnitud del daño y la afectación al derecho a la salud ha ameritado un seguimiento por parte de la Defensoría de naturaleza excepcional.

La Defensoría de los Habitantes ha brindado apoyo y asesoría a todos y cada uno de los pacientes en los diferentes problemas presentados. Desde la gestión de servicios especiales de la Caja Costarricense de Seguro Social hasta la obtención de equipos y dinero para brindar sepultura a otros.

Dentro de la gestión institucional en seguimiento del caso, se tuvo nuevamente la visita de los expertos de la Agencia Internacional de Energía Atómica que vinieron a valorar a los pacientes sobrevivientes. La Defensoría fue designada, por segunda vez consecutiva, por el organismo internacional como contraparte nacional de la misión y la cual tuvo a su cargo la coordinación y planificación de la visita. A finales de octubre de 1998, arribó al país el equipo de especialistas con la finalidad de realizar una evaluación del 98% de los sobrevivientes y verificar el cumplimiento por parte de las autoridades de salud del país de las recomendaciones emitidas en el informe vertido por la AIEA en 1997. Una semana de ardua labor permitió -que en colaboración del personal calificado de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Ministerio de Salud- se valorara a los pacientes sobrevivientes del accidente, se inspeccionara el servicio de radioterapia tanto del Hospital San Juan de Dios como del Hospital México y se analizaran las autopsias de los pacientes fallecidos.

Los resultados obtenidos en la misión no fueron muy esperanzadores, claras deficiencias en el servicio de radioterapia llevaron a los expertos a emitir nuevamente recomendaciones orientadas a que se brinde el servicio dentro de las mínimas normas de calidad y seguridad para los pacientes y el personal de salud. Las indicaciones de los expertos fueron comunicadas a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Ministerio de Salud, entre ellas brindar mantenimiento al equipo de radioterapia planificando una revisión periódica, la aplicación de protocolos y medidas de control de calidad de la dosis aplicada, problemas con el cronómetro de la unidad ALCYON, la necesidad de contar con personal calificado para el cálculo de la calibración de las unidades y la puesta en práctica de registros adecuados en los expedientes y fichas médicas.

La Defensoría de los Habitantes, en tutela de los derechos de los habitantes, no sólo de aquellos pacientes que requieren diariamente la prestación del servicio de radioterapia sino de aquellos que potencialmente necesitarán múltiples gestiones ante las autoridades competentes que permitan brindar una fiscalización adecuada a las acciones ejecutadas por la Administración activa frente a las recomendaciones emitidas por el equipo de expertos internacionales, **el 29 de octubre de 1998, es decir, quince meses después de la primera visita, fue remitido el oficio N° DH-880-98 al Gerente Médico de la Caja Costarricense de Seguro Social, al Presidente Ejecutivo de dicha institución, y como Presidente de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, y al Ministro de Salud, en el que se indican las recomendaciones puntuales hechas por el grupo de expertos internacionales quienes consignaron la necesidad de brindar mantenimiento al equipo de radioterapia y planificar su revisión periódica. Específicamente se refirieron a varias deficiencias del equipo, entre ellas la que presenta el timer de una de las máquinas de radioterapia.**

En esa oportunidad se evidenció por parte del grupo de expertos, la necesidad de involucrar a la Dirección de Servicio de Radioterapia y a la Dirección del Hospital San Juan de Dios en la implementación de controles de calidad del servicio y de realizar registros adecuados en los expedientes y fichas médicas.

Finalmente recomendaron reforzar la actividad que lleva a cabo la autoridad regulatoria de Radioterapia en Costa Rica. y brindar un adecuado entrenamiento a las personas que trabajan en la aplicación y el diseño de este tipo de servicio.

La ausencia de medidas definitivas, por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, tendientes a brindar soluciones efectivas que permitan desarrollar un servicio de radioterapia acorde con los requerimientos mínimos llevó al Ministerio de Salud a decretar el cierre de la unidad ALCYON el 18 noviembre de 1998, **unidad que permaneció clausurada hasta el 8 de diciembre de ese mismo año**, y con la consecuente afectación a los pacientes que requieren con carácter de urgencia -dada la gravedad y el riesgo de la patología- de atención en el servicio.

A la fecha, las alternativas de solución ante las extensas listas de espera que se generaron con el cierre de la unidad se circunscriben a la compra de servicios en la empresa privada, delegando en otro sector lo que por ley corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social. La implementación de acciones concretas que solucionarán los problemas del servicio de radioterapia intrahospitalariamente aún no se han viabilizado. La demanda del servicio no es satisfecha por la oferta que actualmente brinda el Hospital San Juan de Dios.

En esta segunda ocasión, la Defensoría de los Habitantes recomendó lo siguiente a la Caja Costarricense del Seguro Social:

- Aplicar mecanismos de auditoría y control de calidad del servicio de radioterapia que permita evaluar el servicio brindado y prevenir futuros problemas.
- Garantizar la asignación de un fondo especial para los pacientes sobrevivientes que les permita satisfacer necesidades médicas en servicios particulares.
- Por segunda vez consecutiva, reiterar la necesidad de que se constituya un equipo multidisciplinario de profesionales que atiendan a los pacientes afectados con la finalidad de unificar criterios entre los profesionales y garantizarle a los mismos una mejor atención médica.

A raíz de lo anterior y con fundamento en lo establecido por la Ley General de Salud, Reglamento sobre Hospitales y las recomendaciones puntuales hechas por el grupo de expertos de la Agencia Internacional de Energía Atómica, esta Defensoría presentó una denuncia penal por incumplimiento de deberes, contra los funcionarios responsables de la prestación del servicio de Radioterapia y las autoridades administrativas de la Caja Costarricense del Seguro Social.

El expediente judicial se encuentra en la Sección de Delitos Varios del Ministerio Público, bajo el número de expediente 98-024978-042 PE, y desde el mes de febrero fue enviado al OIJ, por el fiscal para que se rinda un informe técnico por parte de ese órgano.

En el mismo sentido y siempre con la finalidad de brindar la mejor y mayor cantidad de información a los pacientes y profesionales que les brindan la atención médica especializada, la Defensoría se ha abocado a la consecución de los documentos técnicos que le permitan, al equipo médico, una mejor preparación para la atención y tratamiento de las secuelas manifestadas por los pacientes a raíz del accidente. En esta orientación se aportó documentación al equipo de odontología del Hospital Calderón Guardia con la finalidad de ampliar sus conocimientos acerca de las particularidades que manifiestan los pacientes como consecuencias de la sobreirradiación en su salud dental, métodos de tratamiento, entre otros cuidados especiales.

En otro orden de ideas y en relación con el seguimiento del proceso penal que se lleva contra los eventuales responsables del daño causado, éste se encuentra aún en etapa de investigación y pendiente de asignación de fecha para elevación del caso a juicio. La Defensoría ha servido de enlace con el Ministerio Público en Cartago -ente que realiza la instrucción penal del caso- a fin de coordinar sesiones de análisis con el equipo de expertos internacionales que visitó, en octubre pasado, nuestro país. Asimismo, ha facilitado la información correspondiente al estado de salud de los pacientes así como aquella relevante para efectos de resolución del caso. Sin embargo, el hecho de que dos años y nueve meses después de ocurrido el accidente de radioterapia, aún no haya recaído sentencia, y por tanto tampoco se tengan resultados en lo correspondiente a las acciones civiles resarcitorias interpuestas, ratifican la decisión de la Defensoría de

requerir, y obtener en 1997, la indemnización en la vía administrativa para los afectados y sus familias, por parte de la Junta Directiva de la Caja.

Por su parte, la Caja Costarricense de Seguro Social presupuestó un monto de 7.200.000 colones para hacer frente a las necesidades de atención médica, equipos especiales, medicinas y otros rubros para los pacientes sobrevivientes que así lo requieran. En lo que respecta a traslados, hospedajes, accesorios médicos y ortopédicos, según directriz de la Gerencia Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social, corresponderá a cada centro hospitalario la determinación y gasto pertinente. Es importante agregar que la misma directriz indica que a partir del año 2000, cada hospital deberá formular dentro de su presupuesto la partida de estos gastos.

También es necesario señalar que según se consigna en un informe de mayo de 1999, rendido por la Subgerencia Médica de Hospitales Desconcentrados y Clínicas Metropolitanas, de acuerdo con los criterios técnicos de la Comisión Asesora de la Gerencia Médica en Oncología, se estimó en 300 el número de pacientes que deberían ser atendidos en servicios externos de Radioterapia durante el año 1999.

Se indica que ese grupo de pacientes lo comprenden aquellas personas que se encuentran en lista de espera y requieren el tratamiento con urgencia y aquellos que necesariamente necesitan que el tratamiento se realice a través de acelerador lineal.

Actualmente, 120 pacientes han sido tratados en los servicios externos, dando como resultado una erogación de aproximadamente 131 millones de colones.

A la vez se informa, que se abrirá un segundo turno de tratamiento en Radioterapia en el Hospital San Juan de Dios y que entre setiembre y octubre de 1999, se reemplazarán dos de las máquinas de este servicio por unidades nuevas, por lo que se estima que al mes de diciembre, el tiempo de espera para recibir este servicio se reduciría a un mes. Se aclara que sería hasta ese mes que se tendrán los resultados, ya que por un período de aproximadamente 4 meses, se suspendería el servicio alternadamente para la instalación de los nuevos equipos.

Se recalca, en este informe, que se estima que de 200 a 300 pacientes por año requerirán los servicios del acelerador lineal, independientemente de los cambios que se tienen planificados para el mejoramiento del servicio, y que la adquisición de este tipo de equipo no se encuentra planificada para el corto plazo por la institución.

En relación con los procesos sucesorios, a la fecha, se ha depositado en seis sucesorios el monto correspondiente a la indemnización otorgada por la Caja Costarricense de Seguro Social.

De estos seis sucesorios, tres se encuentran terminados y los otros tres se encuentran a la espera de la resolución que apruebe la cuenta partición presentada ante los juzgados. De los casos en los que no se ha realizado el depósito del monto de la indemnización, seis se encuentran en trámite.

Otros dos sucesorios iniciados por el abogado **quien ha venido prestando colaboración** a la Defensoría y designado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, el cual impulsa procesalmente estos procesos de manera gratuita, fueron descontinuados debido a que las familias **que aparecían con bienes inmuebles inscritos a su nombre por lo tanto no cumplían con las condiciones** económicas estipuladas por el litigante para tramitar gratuitamente este tipo de procesos, situación que se notificó oportunamente a los herederos.

La Defensoría de los Habitantes convocó a los 43 pacientes, el día 6 de mayo de 1998, y a los familiares de aquellos que a la fecha habían fallecido, para exponerles los resultados contenidos en el último informe que rindiera el grupo de expertos de la Agencia Internacional de Energía Atómica, luego de haber valorado al grupo de pacientes sobrevivientes, las autopsias disponibles y, en general, el servicio de radioterapia que presta la Caja Costarricense de Seguro Social.

En dicha reunión se explicó en términos generales las proyecciones contenidas en el documento sobre la posible evolución de los pacientes y se hizo entrega personal a cada uno de ellas de la valoración individual que se consigna en el informe supracitado.

E. CASO BANCO ANGLO COSTARRICENSE

Pese a los años que han transcurrido desde la declaratoria de la quiebra del Banco Anglo Costarricense, este hecho sigue teniendo repercusiones en la vida económica y social del país. El cierre del Banco Anglo conmocionó a la población al poner en manifiesto el grado de corrupción e irresponsabilidad en el manejo de los bienes y fondos del estado. Ello llevó a reforzar la posición de desconfianza de la ciudadanía con respecto a la actuación de las personas que ostentan cargos públicos, ya sea en la Administración Pública o en instituciones autónomas o empresas estatales.

Ante esta situación, es criterio de esta Defensoría que dentro de su labor de vigilancia sobre la legalidad y principalmente sobre la moralidad en la gestión pública, está en la obligación de velar por el efectivo establecimiento de las responsabilidades penales y civiles derivadas de los actos irregulares que finalizaron con la cierre del Banco Anglo Costarricense.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes ha procurado aminorar los daños causados en la economía del país y en la economía de los habitantes que directamente fueron afectados por esta situación. En el primer punto, y con independencia de las causas que están siendo ventiladas ante los Tribunales de Justicia, en el caso del Banco Anglo, como en todo proceso de liquidación de una entidad financiera, se han presentado graves problemas con la recuperación de

créditos. Muchos de estos problemas derivan de omisiones cometidas por las autoridades bancarias al momento de otorgar los créditos, tales como la ausencia o insuficiencia en las garantía de los créditos y baja capacidad crediticia de los deudores, lo que ha derivado en un aumento de los daños ocasionados a la economía del país al imposibilitar la recuperación de éstos.

A su vez, la Defensoría ha procurado evitar que las pérdidas ocasionadas al Banco Anglo por su mal manejo y administración, sean transferidas directamente a los clientes de la entidad. Por esta razón, se han realizado gestiones ante el Ministerio de Hacienda y ante el Banco Central de Costa Rica, tendientes al pago efectivo de las deudas mantenidas por el Banco a raíz del giro normal de sus operaciones financieras.

Con respecto a la atención de la cartera crediticia que se le transfirió a los Bancos Estatales y al Fideicomiso BCCR/BANCOOP R.L., es importante hacer notar que para el caso de los bancos estatales a los que se le transfirió un 40% de la cartera, a juicio de la Defensoría, la recuperación ha sido bastante satisfactoria, lo anterior por cuanto en el caso del Banco Nacional de Costa Rica, que tenía un 35% del total adeudado, al 30 de abril de 1999 había cobrado el 69% de la deuda, tenía en cobro al día un 7% y tenía en cuentas con algún nivel de atraso el restante 24%. Para el caso del Banco de Costa Rica, al que se le había asignado un 4.4% del total, un 92% de las cuentas traspasadas ya fueron canceladas o están siendo atendidas al día, manteniendo atrasada o en cobro judicial solamente un 8% de su cartera. En cuanto al Banco Crédito Agrícola de Cartago, al que originalmente se le traspasó el 1.6% de la cartera, al 30 de abril ya había recuperado 88% de las deudas traspasadas. En general de los ₡11,140,416,283.80 adeudados al extinto Banco Anglo que fueron trasladados a los Bancos Estatales, solamente un 9% estaba con algún grado de atraso o en cobro judicial.

Situación muy diferente ocurre con el Fideicomiso suscrito por el Banco Central de Costa Rica con BANCOOP R.L., al que se le transfirieron los restantes ₡16,874,879,172.50 que conformaron las cuentas de mayor dificultad de recuperación. En este caso solamente se ha podido normalizar o adecuar solamente el 31% de las cuentas originalmente asignadas.

Por lo anterior, del total adeudado al Banco Anglo al finalizar las acciones de la Junta Liquidadora (hace más de dos años), un 44.4% (₡12,438,791,180.00) no ha sido recuperado, permanece atrasado o está en cobro judicial.

En el Informe Anual 1997-1998, la Defensoría de los Habitantes emitió una serie de recomendaciones. A continuación se señalan éstas así como el estado actual de la situación sobre la que recaen.

1. Recomendaciones emitidas a la Corte Suprema de Justicia y a la Procuraduría General de la República

La Defensoría de los Habitantes emitió las siguientes recomendaciones a la Corte Suprema de Justicia y a la Procuraduría General de la República:

"A la Corte Suprema de Justicia: Asumir la responsabilidad de proporcionar a los funcionarios encargados del conocimiento de las causas relacionadas con el Banco Anglo Costarricense, los recursos humanos, técnicos y capacitación que requieran a efectos de que coadyuven a la pronta y cumplida resolución de dichas causas.

A la Procuraduría General de la República: Valorar la necesidad de proporcionar a los Procuradores encargados del conocimiento de las diferentes causas referidas con el Banco Anglo Costarricense recursos humanos y técnicos que permitan una mejor efectividad en su labores. "

Ante los tribunales de justicia se ventilan en este momento ocho causas penales derivadas de las irregularidades aparentemente cometidas en el extinto Banco Anglo Costarricense y que se consideran como detonantes del cierre del mismo en el año de 1994.

La causa principal corresponde al Exp. N° 94-001127-202-PE en el que se agruparon una serie de delitos de peculado, el cual se encuentra con auto de citación a Juicio, y desde el 18 de mayo de 1999 se presentó el ofrecimiento de prueba. Se está a la espera del pronunciamiento judicial con respecto a la admisión de la prueba y la señalización de la hora y día para la realización del debate.

Las causas correspondientes a los Exp. N° 98-04348-042-PE, correspondiente a las irregularidades presentadas en la compra de la empresa BOLCAFE, N° 97-00645-202-PE, referida a un fraude de simulación, 97-000942-202-PE, relacionada con un conjunto de delitos de peculado, fueron readecuados a las disposiciones del nuevo Código Procesal Penal y cuentan con Auto de Apertura a Juicio, estando a la espera del Auto de Citación para proceder al ofrecimiento de pruebas por las partes. En el caso de la causa denominada BOLCAFE, se espera la resolución de los recursos de apelación presentados por la defensa.

Las causas correspondientes a los Exp. N° 97-000-895-202-PE, N° 97-0001429-202-PE, N° 97-000894-202-PE y N° 97-000-1561-202-PE, los cuales, por su orden, se refieren a los delitos de Fraude de Simulación, Irregularidades en la concesión de sobregiros y Fraude de Simulación, se tramitan bajo los principios del anterior Código de Procedimientos Penales y cuentan con auto de elevación a juicio.

En la causa N° 97-000-661-202-PE correspondiente a irregularidades en el otorgamiento de créditos, el 18 de mayo de 1999 se revocó la sentencia de Sobreseimiento dictada en un primer término, y se dictó auto de Apertura a Juicio.

En la causa N° 97-000-1362-PE correspondiente a irregularidades en la adquisición de bienes, se dictó sentencia condenatoria firme.

Confrontando el estado en el que se encuentra actualmente la tramitación de las causas con la de los primeros cuatro años, es posible afirmar que se presenta un avance en las mismas, que puede obedecer a la finalización de la etapa de recabar y analizar la prueba. Asimismo, existe un margen de incidencia en la readecuación de algunas de las causas a los nuevos principios que rigen la materia Procesal Penal.

Es evidente para esta Defensoría que el avance presentado en la tramitación de las causas obedece principalmente al esfuerzo realizado por los funcionarios judiciales encargados de la labor de investigación y seguimiento de ésta. **No obedece a un reforzamiento de los recursos materiales y humanos de la Fiscalía o de los despachos judiciales. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia hizo caso omiso a las solicitudes y gestiones realizadas por la Defensoría de los Habitantes e incluidas en el anterior informe anual en el sentido de un necesario reforzamiento de las dependencias del Poder Judicial involucradas, solicitud sustentada en el volumen de documentación existente así como en la complejidad y tecnicidad de los hechos.**

Esta Defensoría reconoce la labor realizada por la Procuraduría General de la República y el Banco Central de Costa Rica en el sentido de reforzar el seguimiento de las acciones civiles con el nombramiento de un funcionario encargado exclusivamente para este fin. De las nueve acciones penales que en este momento están siendo ventiladas, la Procuraduría representa al Estado en ocho de ellas en condición de Actor Civil, ya sea por la interposición de las acciones o bien por la asunción de los trámites iniciados por los abogados externos contratados en un principio.

2. Recomendaciones emitidas al Ministerio de Hacienda

Al Ministerio de Hacienda se recomendó:

"Al Ministerio de Hacienda: Incorporar en el presupuesto de dicho Ministerio, los recursos necesarios para hacerle frente al pago de los pasivos adeudados del extinto BAC, de conformidad con el pronunciamiento de la Procuraduría General de la República."

Ante la Defensoría de los Habitantes se hicieron presentes, en forma separada, habitantes con el fin de interponer quejas en relación con el incumplimiento de pago de los certificados de depósito a plazo suscritos en su oportunidad con el extinto Banco Anglo Costarricense e inicialmente asumidos por el Banco de Costa Rica para su pago. Si bien la cifra de quejas presentadas no es alta, cuatro en total, permitió a la institución tener conocimiento y realizar una investigación al respecto, así como plantear las medidas que se consideraban necesarias para salvaguardar el patrimonio de un número mayor de habitantes.

En el Informe Anual 1997-1998 la Defensoría realizó una serie de observaciones al Ministerio de Hacienda y a las entidades bancarias involucradas con el fin de solucionar esta situación.

Al Ministerio de Hacienda se le señaló la necesidad de identificar cuáles eran los pasivos a pagar por parte de ese Ministerio, de conformidad con el análisis de la documentación que le remitiría el Banco de Costa Rica.

También se le recomendó tomar las medidas necesarias a efecto de incorporar en el presupuesto ministerial los recursos requeridos para hacerle frente al pago de los pasivos adeudados por el extinto Banco Anglo Costarricense; y coordinar esfuerzos con el Banco de Costa Rica para la suscripción del contrato de fideicomiso con dicha entidad bancaria a la mayor brevedad posible, a la vez que se agilizaran los mecanismos de pago de los pasivos adeudados; y en último término que procediera al pago de intereses correspondientes sobre las sumas dejadas de percibir por los perjudicados a partir de la exigibilidad de las mismas.

Al Banco de Costa Rica se le solicitó coordinar esfuerzos con el Ministerio de Hacienda para la suscripción del contrato de fideicomiso y agilizar los trámites de pago de pasivos.

Asimismo, facilitar al Ministerio de Hacienda la documentación requerida que permitiera determinar los pasivos pendientes de pago y cuantificar las sumas requeridas por el fideicomiso a suscribir; así como la documentación necesaria para el reintegro de las sumas canceladas por el Banco de Costa Rica en concepto de pasivos del extinto Banco Anglo Costarricense.

En relación con el cumplimiento de las recomendaciones emitidas y el seguimiento que se ha dado a esta problemática, la Defensoría recibió el 8 de octubre de 1998 un informe del Ministerio de Hacienda afirmando que se habían incluido en el Presupuesto Ordinario de la República ₡400.000.000,00 en la Partida Presupuestaria de Sentencias, Resoluciones e Indemnizaciones Judiciales, la cual se utilizará para financiar el contrato de fideicomiso. En adición a lo anterior, se señala que, para el pago de intereses, se cancelarán aquellos que en derecho correspondan.

Más recientemente, la Defensoría de los Habitantes recibió información del Ministerio de Hacienda y del Banco de Costa Rica, en relación con el estado de avance de la negociación del contrato de Fideicomiso, determinándose que se encuentra en estudio y trámite final ante la Proveeduría Nacional para el posterior refrendo de la Contraloría General de la República.

F. EFICIENCIA ADMINISTRATIVA: REQUISITO PARA LA SALUD

Tal y como se señaló en el Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 1997-1998, en resguardo de los derechos e intereses consagrados en el artículo 73 de la Constitución Política, el cual -como lo

ha indicado la Sala Constitucional- *consagra el régimen de seguros sociales previstos en beneficio de los trabajadores a fin de protegerlos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez y muerte y demás contingencias que establezca la ley*, ¹⁰⁹, la Defensoría inició una investigación con respecto al monto pendiente de pago por concepto de cuotas obrero-patronales, el cual, según información brindada al país por los medios de comunicación colectiva en octubre de 1997, era cercana a los ₡ 18,000 millones. Esta información fue posteriormente corroborada por la propia Caja Costarricense del Seguro Social.

La investigación realizada concluyó con la comunicación de recomendaciones específicas dirigidas a la Presidencia Ejecutiva y a la Junta Directiva de la CCSS , al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República. El citado informe final, como se consignó en detalle en el Informe anterior, entre otras cosas, concluyó que:

" (...) la morosidad de los patronos le acarrea problemas eventuales a sus empleados, particularmente en el caso de la pensión, y en general al impedir la estabilidad financiera de la institución. En este contexto debe protegerse el derecho de los habitantes a tener certeza sobre la situación de su patrono en torno a sus obligaciones con la Caja Costarricense del Seguro Social. A la vez, el patrono también tiene el derecho a que la institución tenga un sistema de información certero que prevenga errores en los registros de morosidad. Por último, la sociedad costarricense en su conjunto tiene el derecho que debe ser tutelado, a que la institución se modernice e incremente su eficiencia en la recaudación de las cuotas de la seguridad social. Todo esto coadyuvará en la sostenibilidad material del sistema de seguridad social costarricense."

1. Las acciones seguidas en este período

La Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, en el mes de junio presentó un cronograma para la ejecución y cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría.

Con el fin de dar seguimiento a dicho cronograma, se solicitó al Presidente Ejecutivo, información en torno a la morosidad en el pago de las cuotas obrero patronales, en los siguientes términos:

" (...) nos informe la situación de la cartera al 30 de junio, con el máximo detalle posible, de manera que podamos saber el monto adeudado a esa fecha, la distribución entre planillas ordinarias y extraordinarias, el monto en cobro administrativo y el monto en cobro judicial y la lista de los deudores con cuentas superiores a los 10.000.000.00 millones de colones (...)"

¹⁰⁹Voto 200-96 Resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las dieciséis horas quince minutos del diez de enero de mil novecientos noventa y seis.

Sin embargo la Institución respondió que en criterio de la Presidencia Ejecutiva *"no corresponde la entrega de la lista de deudores, a menos que se declare formalmente que no serán dadas a conocer al público o a particulares, todo ello sin perjuicio de lo que decida nuestra Junta Directiva, en resguardo de los derechos constitucionales y legales de terceros y de las responsabilidades institucionales"*

El referido criterio resulta inaceptable para la Defensoría y se le indicó a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS la preocupación existente por la negativa de presentar la documentación solicitada, sobre todo por el hecho de que anteriormente se había autorizado la remisión de la información solicitada.

Posteriormente la Presidencia Ejecutiva de la CCSS condicionó la entrega de la lista de morosos a la Defensoría de los Habitantes solamente a que se declare formalmente que no serán dadas a conocer al público o particulares, aduciendo resguardo de derechos constitucionales y legales de terceros y responsabilidades institucionales.

Por lo anterior, se hizo solicitud formal de la lista de patronos morosos a la Junta Directiva de la de manera que fuera atendida la solicitud sin condicionamiento alguno.

Sin embargo, la Junta Directiva, dio una respuesta negativa expresando literalmente los mismos argumentos que sostuviera la Presidencia Ejecutiva.

2. Acusación ante el Ministerio Público

Evidentemente la negativa de la institución obstaculiza la investigación que realiza la Defensoría de los Habitantes, lo que obligó, -con fundamento en el artículo 26 de su Ley-, a solicitar al Ministerio Público se investiguen los hechos por considerar que constituyen el delito de desobediencia.

La Defensoría de los Habitantes reconoce que el artículo 63 de la Ley Constitutiva de la Caja, prohíbe expresamente divulgar o suministrar a los particulares, salvo autorización de la Junta Directiva, los datos y hechos referentes a asegurados y patronos de que tenga conocimiento en virtud del ejercicio de sus funciones.

Sin embargo dicha excepción al principio de protección de la información debe verse estrechamente ligada a la posibilidad de recurrir a las oficinas públicas en demanda de información, siempre que se pruebe la existencia de un interés público de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Política.

Siendo que la Defensoría de los Habitantes no es un particular, y no está en la obligación de probar un interés público al momento de pedir información a las instituciones públicas, la única motivación que requiere es la misma solicitud que encierra el velar por la legalidad en el cobro de las cuotas obrero-patronales en función del sistema de seguridad social.

3. El análisis de la Contraloría General de la República

Tal y como se indicó, el Informe de la Defensoría en sobre el particular fue comunicado a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Hacienda.

En virtud de aquel se recomendó a la Contraloría valorar los criterios utilizados por la Caja Costarricense de Seguro Social, para registrar en el activo circulante el pendiente de cobro de las cuotas obrero-patronales, en virtud de la distorsión que se podría presentar en análisis de los estados financieros de esa institución.

La Contraloría acató la solicitud de la Defensoría y constató, entre otras situaciones, las siguientes:

- Efectivamente el sistema contable vigente *“clasifica todo el pendiente de cobro en el activo circulante”*.
- Tal y como lo señaló la Defensoría en su Informe, *"ese criterio se aparta de lo que indican los principios de contabilidad..."*
- El monto de pendiente de cobro al 30 de junio de 1998, ascendía a un total de ₡22,507 millones, de los cuales solamente el 25% correspondía a cuentas originadas en 1998, por lo que el 75% restante se originó en períodos anteriores, además se estableció que más del 48% de lo pendiente ya estaba en trámite de cobro judicial. Por otro lado, llama la atención que de acuerdo a la información remitida por la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social el pendiente a mayo de 1998 era de ₡ 17,172 millones, o sea ₡5,355.0 millones menos.
- La clasificación e información que brindan los estados financieros de la Caja, efectivamente *"denota que los usuarios de esos reportes podrían tomar decisiones sesgadas"*. Situación que advirtió claramente la Defensoría en su Informe.

Por lo anterior, la Contraloría giró las instrucciones necesarias para subsanar esa situación, sin que a la fecha se tenga conocimiento de los resultados en la administración de la Caja Costarricense del Seguro Social, por lo que la Defensoría se mantendrá vigilante en el cumplimiento de las recomendaciones del ente Contralor.

4. Un incidente que confirma la falta de orden en el manejo de las cuentas morosas

Uno de los aspectos sobre los que más ha llamado la atención la Defensoría, es que de acuerdo a la información que ha suministrado la Caja Costarricense del

Seguro Social en esas listas se consignan nombres de patronos que posteriormente han entregado certificaciones de la propia Institución, en las que se indica que están al día con sus cuentas. Precisamente esa incongruencia ha motivado a la Defensoría a solicitar de nuevo las listas, para verificar que ese manejo de las cuentas ha sido corregido.

Sin embargo, mediante información que le fuese remitida al Diputado Guevara Guth, él denunció que la Defensoría, entre otras instituciones públicas, se encontraba morosa con la Caja Costarricense del Seguro Social. En esa oportunidad la Defensoría aclaró públicamente su situación, demostrando que los datos enviados al señor diputado eran absolutamente incorrectos

Ese hecho y las reacciones que han existido por parte de otros entes estatales, hacen prever que las recomendaciones hechas por la Defensoría en mayo del año pasado, siguen sin cumplirse, lo cual va en detrimento de la atención que merecen los habitantes en materia de salud, pues es claro que la ausencia de eficiencia financiera y administrativa con que opere la Caja Costarricense del Seguro Social, se traduce en niveles deficitarios del servicio primordial que requiere la población y atenta contra la seguridad social del país.

5. La Caja no considera prioritario depurar las listas

De la investigación que realizó la Defensoría sobre la morosidad con la Caja Costarricense del Seguro Social, uno de los aspectos mas relevantes, es que la información que tiene esa institución en relación a las cuentas pendientes no está lo suficientemente depurada, por lo que en nada coadyuva esa situación a la necesidad de disminuir significativamente el monto de lo pendiente, el cual supera con creces las inversiones en equipo médico que la Caja Costarricense del Seguro Social cada año.

La prioridad que ha definido la Presidencia Ejecutiva se ha centrado en la recuperación de la facturación mensual y en la implementación de un nuevo sistema de facturación de planillas, anunciando que posteriormente se desarrollaría un nuevo sistema de cuentas por cobrar; sin embargo el monto de lo pendiente es tan significativo que, a criterio de la Defensoría también debería ser un tema primordial en el accionar de la institución, sino de la necesidad de eliminar la competencia desleal, la cual algunos patronos tratan de aprovechar para generar rentabilidades inadecuadas, a costa del debilitamiento de nuestro sistema de solidaridad social.

Por todo lo anterior la Defensoría renueva su compromiso de mantener una posición vigilante e instar a las autoridades de esa institución a incrementar sus niveles de eficiencia, a fin de que el país continúe disfrutando de un sistema de seguridad social que le garantice a sus habitantes mantener y mejorar sus condiciones de vida.

G. LA EDUCACION: UN DERECHO DE CONVIVENCIA ARMONICA

1. Justificación y planteamiento

La gran cantidad de consultas recibidas, relacionadas con abusos y arbitrariedades de autoridades de escuelas y colegios privados y la persistente situación de desprotección jurídica y funcional en que se encuentran educandos, docentes, y padres de familia de dichos centros educativos, motivó a la Defensoría de los Habitantes a analizar el tema de la Educación Privada como un asunto de atención prioritaria en el Informe correspondiente al período 1997-1998.

En dicha oportunidad se indicó que si bien la Sala Constitucional se había pronunciado reiteradamente en el sentido de que la potestad del Estado para “la inspección o vigilancia de los Centros Educativos Privados debía ser únicamente para el ejercicio armónico entre la libertad de educación del que la ofrece -educador- y la libertad de educación del que la recibe -educando-, así como la fiscalización de su cumplimiento y, eventualmente, la sanción a su “incumplimiento”, lo anterior no puede, de ninguna manera, interpretarse como que el ejercicio de esta libertad se reduce a una simple relación contractual entre privados.

Asimismo se hizo hincapié en la necesidad de promulgación de una ley que regulara la inspección estatal de la enseñanza privada en consonancia con lo establecido en la Constitución Política y los lineamientos emanados de la Sala Constitucional.

2. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual de 1998

Dada la situación planteada, en el Informe se recomendó al Ministerio de Educación Pública que de acuerdo con la Constitución Política y el Voto de la Sala Constitucional N° 3550-92, se emitiera una Ley Reguladora de la Inspección Estatal en la Enseñanza Privada (Pre escolar, General Básica y Diversificada), y entre tanto, revisara y ampliara el Decreto N° 24017 que reglamenta los centros educativos.

Asimismo, se le recomendó al Patronato Nacional de la Infancia hacer del conocimiento de la comunidad educativa de las instituciones privadas la existencia de un régimen de protección especial de los derechos de los niños establecido por la Constitución Política, La Convención de los Derechos del Niño, y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

3. Estado de situación

Si bien las recomendaciones vertidas en el Informe de 1998 fueron dirigidas al Ministerio de Educación Pública y al Patronato Nacional de la Infancia, fue un Sr. Diputado de la Asamblea Legislativa de la República quien respondió a las inquietudes de la Defensoría e introdujo en la corriente legislativa un proyecto de ley denominado “**Ley para la Inspección y Regulación de los Centros Docentes Privados**”.

La Defensoría de los Habitantes considera que, en términos generales, el proyecto en cuestión responde adecuadamente a la urgente necesidad de dotar al Ministerio de Educación Pública de un instrumento legal que le permita garantizar de manera efectiva que la oferta educativa privada sea de la más alta calidad y se enmarque dentro de un principio de respeto a los derechos de los integrantes de la comunidad educativa, siempre bajo la primacía de la autonomía de libertad de la que gozan estas instituciones privadas en relación con la actividad que desarrollan.

Sin embargo, de acuerdo con la solicitud expresa del Sr. Diputado, esta Defensoría hizo al Proyecto dos observaciones:

Primera: En el capítulo IV, art. 34. Se consideró conveniente modificar la redacción con el fin de darle mayor claridad, para que se leyera así:

“Artículo 34. Los alumnos de los centros educativos privados autorizados por el Estado, que soliciten ingreso a las instituciones oficiales de enseñanza, serán incorporados al grado o nivel que corresponda de acuerdo con la documentación que así lo certifique”.

Segunda: En el Capítulo II, art. 19. Es claro que la educación como Derecho Fundamental de Libertad, trasciende la mera prestación de un servicio público, pero igualmente cierto es que, a pesar de ello, esta libertad sí reviste un interés público, tal y como lo ha establecido la Sala Constitucional mediante el Voto N° 3550-92. Bajo esta firme convicción, en aras de lograr ese equilibrio armónico entre la libertad de educación de quien la ofrece y de quien la recibe, al que también hace referencia la Sala, la Defensoría de los Habitantes consideró necesario incluir un inciso que se lea de la siguiente forma:

(...)

“m) Velar por que los reglamentos internos de las instituciones se adecúen a la normativa nacional e internacional vigentes en materia de niñez y adolescencia, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia.”

En este sentido resulta pertinente citar el artículo 29 de la **Convención sobre los Derechos del Niño**, que en lo conducente reza:

Artículo 29.

1. 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.*

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescribe el Estado.

Asimismo, el **Código de la Niñez y la Adolescencia**, vigente a partir del 6 de febrero de 1998, estipula en su numeral 60:

Artículo 60. Principios Educativos

El Ministerio de Educación Pública tomará las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho de las personas menores de edad, con fundamento en los siguientes principios:

- a) *Igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en los centros educativos de todo el país, independientemente de las particularidades geográficas, distancias y ciclos de producción y cosechas, sobre todo en las zonas rurales.*
- b) *Respeto por los derechos de los educandos, en especial los de organización, participación, asociación y opinión, este último particularmente, respecto de la calidad de educación que recibe.*
- c) *Respeto por el debido proceso, mediante procedimientos ágiles y efectivos para conocer las impugnaciones de los criterios de evaluación, las acciones correctivas, las sanciones disciplinarias u otra forma en la que el educando estime violentados sus derechos.*
- d) *Respeto por los valores culturales, étnicos, artísticos e históricos propios del contexto social de este grupo, que le garantice la libertad de creación y el acceso a las fuentes de las culturas.*

Se puede afirmar, pues, que con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño se incorpora en el ordenamiento jurídico una serie de preceptos y principios orientadores para la construcción de la ciudadanía social de las personas menores de edad, en la cual la educación constituye piedra angular. Esta, junto con el Código de la Niñez y la Adolescencia -que recoge estos importantes preceptos en un capítulo dedicado al tema de la educación-, reafirma el interés del Estado en garantizar esa libertad de enseñanza expresado en el artículo 79 de nuestra Carta Fundamental, en un ambiente de comprensión y de respeto a las diferencias propias de una vida en sociedad, y de los derechos y garantías individuales de los educandos. Garantías éstas que, sin lugar a dudas, deben estar presentes no sólo en la oferta educativa oficial sino también en la impartida en centros de enseñanza privados.

Actualmente el Proyecto de Ley denominado **“Ley para la Inspección y Regulación de los Centros Docentes Privados”** se encuentra en el lugar # 12 de la orden del día de la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, para dictaminar el próximo 17 de junio de 1999.

La Defensoría de los Habitantes, consciente de la importancia que reviste la pronta aprobación de una normativa como la analizada, recomienda ubicar el proyecto de ley denominado **“Ley para la Inspección y Regulación de los Centros Docentes Privados”** en un lugar de prioridad en la orden del día del Plenario.

4. Impunidades legitimadas: los procedimientos disciplinarios de los docentes en el Ministerio de Educación Pública

a. Justificación

Las reiteradas quejas y consultas recibidas, en forma no poco frecuente, respecto a la impunidad que se da en el Ministerio de Educación Pública frente a presuntas acciones u omisiones (agresiones físicas, sexuales y psicológicas contra estudiantes, descuido hacia las responsabilidades profesionales, mal manejo de fondos, ausentismo, ebriedad, entre otros) del personal docente, que violentan derechos e intereses de los educandos, motivó a la Defensoría a que se considerara este tema como atención prioritaria en el Informe del período 1997- 1998.

Dicho Informe puntualizó algunos aspectos que inciden en el hecho que estos procedimientos disciplinarios se desvíen de su razón fundamental de ser (la limitada posibilidad de participación de los educandos; en pocas ocasiones se suspende o traslada al educador mientras se realiza la investigación disciplinaria, cuando por la naturaleza o gravedad de la falta así lo amerita; la extrema lentitud con que se lleva a cabo la instrucción de los asuntos, entre otros), sea hacer efectivo el deber de vigilancia por parte del Ministerio de Educación Pública sobre el servicio que se brinda a efectos de que éste sea moral y profesionalmente adecuado, conforme al fin público que persigue así como garantizar la vigencia de los derechos e intereses de los estudiantes en sus relaciones con los docentes.

La situación descrita se ve agravada al establecer el **artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente un plazo de prescripción de tres meses para completar la instrucción**, vencido el cual provoca la extinción del proceso disciplinario y el consecuente archivo del asunto. Y resulta aún más delicado el hecho de que el Departamento de Procedimientos Legales y el Tribunal de la Carrera Docente del Ministerio de Educación Pública aplican esta regulación abiertamente ilegal y contraria al principio de "reserva de ley", pues impone, vía reglamentaria, restricciones a derechos fundamentales, no contempladas en el Estatuto de la Carrera Docente.

b. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual de 1998

En el Informe del período 1997-1998 se recomendó al **Ministerio de Educación Pública** que velara porque en los procedimientos disciplinarios contra docentes se garantizara el respeto al principio del interés superior del niño, así como las garantías procesales y el derecho al acceso de la justicia por parte de las personas menores de edad.

Se recomendó, además, girar las instrucciones pertinentes al Departamento de Procedimientos Legales de ese Ministerio para que instruyera los procedimientos disciplinarios conforme al bloque de constitucionalidad y legalidad.

c. Estado de Situación

En lo que respecta al tema de **procedimientos disciplinarios contra docentes** se debe informar que no se ha logrado avanzar todo lo deseado, fundamentalmente por la complejidad del problema, que de por sí, no se enmarca únicamente en un asunto de excesiva burocracia y mala técnica legislativa o errónea aplicación normativa, sino que responde a razones de orden estructural, institucional y conceptual en cuanto a la condición jurídica y social de los niños, niñas y adolescentes. De manera que la resistencia en reconocer a este sector de la población como sujetos sociales de derechos se constituye en un obstáculo insalvable para orientar las acciones y actuaciones de los **distintos órganos y oficinas** del Ministerio de Educación Pública - desde el Tribunal de la Carrera Docente hasta las Direcciones Regionales de Enseñanza-, hacia la búsqueda del interés superior de las personas menores de edad..

Así las cosas, las investigaciones y causas disciplinarias que se inician en el Ministerio de Educación Pública no pasan de ser más que un mecanismo utilizado para regular la relación laboral o estatutaria entre el funcionario y el Estado. Como corolario de lo anterior, las más de las veces, privan los intereses y derechos de los docentes cuestionados, por encima de los de niños, niñas y adolescentes usuarios del sistema educativo público. La tónica del procedimiento continúa siendo la celeridad y diligencia en la recabación de la prueba y argumentos de descargo que aporta el docente denunciado, mientras que los testimonios de los

alumnos o alumnas afectadas se relegan a un segundo plano. Claro ejemplo de lo anterior se observa en el Exp. N° 5884-22-98 tramitado en esta Defensoría.

En lo que toca a la aplicación de un plazo de prescripción en la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República se han pronunciado en reiteradas ocasiones respecto a la naturaleza jurídica de esta figura, con respecto a su aplicación restrictiva en tratándose del Estado, dada la obligación de la Administración de impulsar de oficio cualquier proceso administrativo, y fundamentalmente, respecto a la imposibilidad de regular por medio de un reglamento ejecutivo materia reservada a la ley formal.

En consonancia con estos pronunciamientos, la Defensoría se mantiene firme en la posición de que la regulación de la figura de la prescripción en el artículo 26 del Reglamento al Estatuto de la Carrera Docente deviene en ilegal.

Sobre esta cuestión específica también ha emitido criterio la Procuraduría General de la República, mediante Dictamen N° C-173 del 97 en el que se señala que *“tanto la interpretación hecha del plazo estipulado en el numeral 26 del Reglamento al Estatuto de Carrera Docente, como la regulación de la prescripción en su contenido actual, ambas situaciones quebrantan el principio de “reserva de ley”, pues esta figura restrictiva de derechos, al igual que la caducidad solamente puede ser autorizada por una ley, en este caso por el Estatuto de Servicio Civil”*.

Y posteriormente concluye *“que la única finalidad que podría tener el período estipulado en el texto de cita y su reforma, así como el que contiene el Reglamento de Hostigamiento Sexual, antes mencionado, sería para que el Departamento de Personal del Ministerio de Educación Pública o los órganos correspondientes cumplan, durante ese tiempo, con la etapa instructiva (...)”*

Actualmente el tema planteado se encuentra en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Defensoría de los Habitantes para su estudio y valoración y será esta instancia la que oportunamente adoptará las medidas que correspondan de conformidad con las potestades propias de la Institución.

A pesar de lo anterior debe mencionarse que a partir de la intervención de la Defensoría se alcanzó un logro de suma importancia en relación con las causas disciplinarias seguidas contra docentes que hayan incurrido en supuestos abusos sexuales contra alumnos o alumnas.

Con fecha 14 de mayo de 1998, en el Ministerio de Educación Pública se emitió una instrucción dirigida a la Dirección del Departamento de Procedimientos Legales, en el sentido que **los servidores públicos investigados deben ser trasladados a puestos donde no mantengan contacto con niños, niñas y adolescentes** mientras se concluye el procedimiento administrativo, y en caso de que tal medida no se pueda aplicar, deberán ser suspendidos con goce de salario.

Asimismo, le indicó al Departamento antes citado que debía tomar las provisiones necesarias para que cuando se tuviera conocimiento de una situación de abuso u hostigamiento sexual se presentara la denuncia ante la jurisdicción penal.

En noviembre de 1998, y a solicitud de la Defensoría, del Departamento de Procedimientos Legales del Ministerio de Educación Pública se remitió un listado de veinte funcionarios docentes que desde la emisión de la instrucción ministerial habían sido reubicados o suspendidos por supuestos abusos sexuales contra los educandos.

La Defensoría de los Habitantes recomienda al Ministerio de Educación Pública adoptar las medidas necesarias para garantizar que en las causas disciplinarias contra funcionarios docentes, se cumpla con lo establecido en el artículo 14 inciso b) del Código de la Niñez y la Adolescencia, y artículo 12 inciso 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el sentido de conferir a la persona menor de edad la posibilidad de expresar su opinión en todos aquellos procesos administrativos y judiciales que puedan afectar sus derechos.

El Ministerio debe garantizar que el Departamento de Personal o los órganos correspondientes lleven a cabo la instrucción de los procedimientos disciplinarios, dentro del plazo establecido en el artículo 26 del Reglamento al Estatuto de la Carrera Docente. Asimismo sentar las responsabilidades por el incumplimiento injustificado de esta obligación.

5. La convivencia y la disciplina en el proceso educativo

a. Justificación

La recurrencia de una serie de quejas relativas al tema de **la convivencia y la disciplina escolar** evidenció la existencia de un clima de violencia en la comunidad educativa que se manifestó en huelgas estudiantiles, enfrentamientos entre alumnos y docentes, entre los mismos educandos, e incluso entre autoridades de los centros educativos y padres y madres de familia. Frente a este fenómeno, la Defensoría de los Habitantes pudo constatar una sensación de incertidumbre y de lo que se ha denominado "no saber a que atenerse" por parte padres o representantes, alumnos y docentes ante los conflictos surgidos entre sí.

Preocupó sobremanera el hecho que esa aparente "ausencia de normas y reglas claras del juego" se tratara de una percepción colectiva infundada, pues en realidad existía normativa suficiente para regular la materia. Fundamentalmente el documento "Normas Básicas Reguladores del Proceso Educativo" dictadas por el Consejo Superior de Educación y las establecidas en el entonces recién vigente Código de la Niñez y Adolescencia.

Se hizo patente entonces, el hecho que entre los miembros de la comunidad educativa había un problema de desinformación o de difusión de información

distorsionada, en algunos casos, y en otros que imperaba un estado consciente de irrespeto de las normas educativas en general. Esta situación conducía inexorablemente a dos tipos de reacciones extremas e igualmente violatorias de los derechos de los niños, niñas y adolescentes: la desatención total de la problemática y el uso de medidas antojadizas y arbitrarias para afrontarla.

Pero, fundamentalmente, quedó claro que el fondo del problema trasciende la simple emisión de normativa reglamentaria, sino que anida en la constante lucha por implantar una de dos concepciones pedagógicas posibles que se contraponen entre sí: la socio-educativa o formativa y la eminentemente sancionatoria y represiva.

En virtud de esta realidad en la Defensoría se determinó retomar el asunto de **la convivencia y la disciplina escolar** como un tema general en el Informe Anual de 1998, con la finalidad de ahondar en el análisis de las causas y consecuencias del fenómeno y del marco jurídico que rige este tipo de relaciones.

b. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual del período 1997-1998

En el Informe del período 1997-1998 relativo al tema de la disciplina y convivencia escolar, la Defensoría recomendó al Ministerio de Educación realizar de forma **urgente** una Campaña Nacional de Información sobre las posiciones pedagógicas y la normativas vigentes, dirigida a los distintos elementos de la comunidad educativa.

En cuanto al procedimiento utilizado para aplicar las acciones correctivas a los educandos, se recomendó que independientemente de la orientación pedagógica utilizada, prevalezca el respeto al debido proceso y el derecho de éstos a expresar su opinión, tal y como lo establece el Código de la Niñez y Adolescencia.

Asimismo, se recomendó al Ministerio de cita de forma particular, atender el fenómeno de agresión y hostigamiento entre los mismos niños tomando las acciones pedagógicas correctivas y disciplinarias del caso, donde se atendiera las motivaciones tanto del agresor, como el agredido y el contexto escolar donde esto se desarrolla.

c. Estado de Situación

En el mes de noviembre de 1998, la Defensoría tuvo conocimiento de que el Ministerio de Educación Pública iniciaba un proceso mediante el cual se pretendía abordar el tema de la convivencia y la disciplina escolar de manera integral. Sorpresivamente, distintos medios de comunicación publicaban que se elaboraba un proyecto de reforma al documento "Normas Básicas Reguladoras de Proceso Educativo".

Dado lo anterior, se solicitó al Ministerio de Educación Pública en varias ocasiones la remisión de una copia del proyecto o propuesta de reforma. La copia de la propuesta nunca fue remitida; en su lugar se envió una copia del ya aprobado “Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes” para empezar a aplicarse en el presente curso lectivo.

De conformidad con el artículo 1º, esta normativa tiene por objeto “establecer la regulación básica del proceso de evaluación de los aprendizajes que ofrece el sistema educativo costarricense”, conceptualizada esa evaluación como “un proceso de emisión de juicios de valor que realiza el docente directamente, con base en mediciones y descripciones cualitativas, para calificar los aprendizajes alcanzados por los estudiantes” (art. 3).

Con la entrada en vigencia del nuevo reglamento, cambian otra vez las reglas del juego, pues este Reglamento derogó el documento “Normas Básicas Reguladoras del Proceso Educativo” que anteriormente normaba la materia.

A pesar de lo anterior, la Defensoría considera que, en términos generales, los dos primeros capítulos de esta normativa, así como el IV y V regulan adecuadamente y con suficiente detalle las relaciones entre los distintos actores que conforman la comunidad educativa. Fundamentalmente lo relacionado con los deberes, atribuciones y derechos de cada uno de ellos, así como la definición de los criterios y componentes de calificación y promoción, la interposición de recursos y la reglamentación interna de las instituciones educativas

Pero el cambio también trajo aparejado los yerros de antaño. De nuevo, se pretende modificar la realidad de violencia imperante en la comunidad educativa mediante la simple emisión de un Reglamento, que si bien es un instrumento necesario, resulta insuficiente para transformar un medio que responde a la coyuntura de un mundo globalizado, permeado de influencias culturales importadas, y bombardeado de mensajes altamente violentos difundidos por los medios de comunicación. No se omite manifestar, además, que se trata de un “reglamento” cargado de matices altamente represivo-sancionatorios, que en materia de convivencia y disciplina pretendía superarse con la normativa precedente.

Así, lo “novedoso” del reglamento citado es justamente aquello que marca una desafortunada regresión al modelo pedagógico represivo: retomar la conducta como una materia más de aprendizaje a ser evaluada dentro de la totalidad del proceso educativo (art. 52).

Como ya se ha mencionado, en lo que a calificación de conducta se refiere - regulada en el capítulo III-, la Defensoría de los Habitantes es del criterio que se ha pecado de exceso al conferirle a las autoridades educativas –docentes, Comité Técnico Asesor, Dirección de Instituciones de Enseñanza- poderes absolutos para la evaluación de la conducta y la imposición de las acciones correctivas frente a las muy limitadas posibilidades de participación y defensa del educando.

Se llega incluso al extremo de caer en la práctica nefasta de imponer una doble y hasta triple sanción por un mismo hecho o falta. Esto se puede observar claramente en la relación de los artículos 69, 75, 79, 80 y 81. El artículo 69 señala que “si un estudiante estuviese aplazado en conducta, y no estuviese aplazado en más de dos de las otras asignaturas, podrá aprobar el curso lectivo sólo si presenta y aprueba los exámenes de aplazados de todas aquellas otras asignaturas en las que haya obtenido un promedio anual inferior a 80”; primera sanción. Más adelante, el artículo 75 se encarga de valorar con puntos la nota de conducta, y se indica que la comisión de cada falta implicará la pérdida de entre 10 y 50 puntos de la nota final de conducta dependiendo de la gravedad de la falta; segunda sanción. Y por último, los artículos 79 al 81 hacen referencia a las acciones correctivas de las que pueden ser acreedores los educandos por incurrir en una conducta tipificada como falta leve, grave o muy grave. Dichas acciones correctivas varían desde la simple amonestación verbal hasta la interrupción del proceso educativo hasta por todo el curso lectivo, dependiendo de la calificación de la falta; tercera sanción.

La desbordante y extralimitada capacidad sancionatoria de las autoridades educativas contrasta con la escasa posibilidad que tiene el estudiantado de constituirse en un agente con participación significativa en la calificación de la conducta de sus compañeros y compañeras. Así, los artículos 62, 63 y 64, establecen que la calificación de la conducta de los estudiantes en los distintos Ciclos Educativos será el resultado de la sumatoria de la evaluación unidireccional, -“realizada y asignada, según corresponda, por el maestro encargado o profesor guía respectivo”-, y la coevaluación -realizada por la directiva estudiantil de cada sección- (arts. 59 y 60).

Resulta interesante observar como en tratándose de la evaluación unidireccional, los porcentajes asignados varían entre un 90% y 80% de la nota final, mientras que para la coevaluación este porcentaje no supera el 20% de la nota final dependiendo de si el educando está ubicado en el I, II o III Ciclo o en Educación Diversificada. Más aún, el artículo 59 señala que la coevaluación se realizará con el “asesoramiento y supervisión” del o la docente a cargo, de manera que la decisión de la directiva de la sección se puede ver viciada con los mismos juicios de valor que motivaron al profesor a asignar un porcentaje determinado de la nota que le correspondía evaluar de forma exclusiva.

Esta disparidad pone en evidencia la poca confianza que tiene nuestro sistema educativo en la capacidad de decisión y de discernimiento de los educandos, cuando por el contrario debiera ser esta Institución, después de la familia, la más abierta a la participación de las personas menores de edad, especialmente en lo concerniente al desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje.

Finalmente, pareciera no haber claridad en cuanto a la naturaleza de la nota de conducta, pues como se mencionó en líneas anteriores, ésta es considerada como una materia más de aprendizaje. Siguiendo esta línea de pensamiento, el artículo 34 establece que para los efectos de reprobación del o la estudiante “la conducta se considerará como una asignatura”. Pero, curiosamente la relación de

este artículo con el 69 supra citado deja ver una lamentable inconsistencia que conduce a pensar que el fin único de implantar una nota de conducta y de imponer acciones correctivas es la sanción del educando por su conducta antirreglamentaria. El castigo por el simple castigo y no con los propósitos educativo-formativos a los que hace referencia el artículo 70 del Reglamento en cuestión.

A manera de conclusión, se puede afirmar que efectivamente en el Ministerio de Educación Pública se tomaron cartas en el asunto, pero se considera que las medidas adoptadas responden más al clamor de los docentes que exigían más poder, que al ánimo de atender concienzudamente y de una vez por todas el fondo del asunto de la convivencia y disciplina en la comunidad educativa.

La Defensoría de los Habitantes recomienda al Ministerio de Educación Pública avocarse a la revisión del capítulo III del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes relativo a la “Evaluación de la Conducta”, con el fin de fomentar entre los miembros de la comunidad educativa relaciones más equitativas y justas, y menos represivas en el tratamiento de la disciplina y convivencia escolar. Particularmente, es necesario realizar las reformas conducentes a eliminar la multiplicidad de sanciones y conferir a los educandos mayor participación en la evaluación de la conducta.

Asimismo recomienda que, en la aplicación de las acciones correctivas, sanciones o cualquier otra medida que afecte los intereses de educandos, prevalezca el respeto al debido proceso y el derecho de estos a expresar su opinión.

Dado que el origen de la violencia tiene raíces más profundas que la simple reglamentación y que aún prevalece una ambivalencia en la concepción pedagógica: -represiva versus formativo/educativa-, debe definirse claramente la concepción pedagógica que se desea implantar en el sistema educativo costarricense, por medio de una discusión nacional con la participación de todos los sectores involucrados.

H. LA CALIDAD EN EL SERVICIO REMUNERADO DE PERSONAS

1. El modelo de ajuste de tarifas y la calidad del servicio

Como se indicó en el Informe Anual de Labores del período 1997-1998, la tarifa que paga el usuario de un servicio público, al igual que con el precio de bienes y servicios que se encuentran en el mercado, debe ser un reflejo fiel de la calidad de lo que aquél recibe a cambio.

Los usuarios permanentemente manifiestan ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y ante esta Defensoría, su preocupación porque la calidad del transporte remunerado

de personas no siempre está acorde con las autorizaciones de aumento en las tarifas, ya que muchas rutas no muestran mejoras en cuanto al estado, modelo y mantenimiento de las unidades, ni en ajuste de horarios, número de carreras, disminución de los tiempos efectivos de viaje y de tiempos muertos en paradas.

Por las anteriores razones la Defensoría ha venido insistiendo en la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión y de control que deben tener las instituciones competentes. Este control debe ser permanente y eficaz, de forma tal que garantice a los usuarios la prestación satisfactoria y segura del servicio, y a un costo razonable.

En aras de lograr que las tarifas sean correlativas a la calidad del servicio a mediados de 1998, se integró una Comisión con representación, además de la Defensoría, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, con el fin de analizar la calidad del servicio de transporte remunerado de personas y diseñar un modelo de calificación del servicio, que pudiera incorporarse al modelo de fijación de tarifas.

Esta iniciativa se concretó después de que no se realizó la Audiencia Pública que convocó la ARESEP, para discutir un nuevo modelo de ajuste tarifario basado en el trabajo de consultores internacionales. La interposición de varios recursos por algunos empresarios que veían lesionados sus derechos adquiridos, la inconformidad del MOPT al sentir que se le estaba marginando del ejercicio de sus responsabilidades y el hecho que existía una ausencia de elementos que consideraran el criterio de calidad al modelo, hizo que no finalizara el proceso de Audiencia convocado para tales efectos.

El objetivo fundamental de la participación de la Institución en dicha Comisión ha sido incluir índices técnicos de calidad que afecten el margen de rentabilidad que el modelo matemático considere al fijar los ajustes en las tarifas.

A partir de los conocimientos técnicos y el diario contacto de sus miembros con los usuarios del transporte público, la Comisión propuso los siguientes parámetros, como determinantes para considerar la calidad del servicio: Eficiencia empresarial, efectividad operativa estado físico y funcional de las unidades de su flota, satisfacción del usuario

Estos parámetros se consideran aceptables porque superan los límites mínimos establecidos por el MOPT para garantizar el buen trato por parte de choferes, comodidad, adecuado estado de las unidades, tiempos reales mínimos de viaje, cumplimiento de horarios, aseo de unidades y número suficiente de carreras para cubrir la demanda, eliminación de sobrecarga de unidades y disminución de la contaminación.

Esta propuesta debió haberse discutido en un foro a celebrarse en Noviembre de 1998, con participación de usuarios, empresarios y las tres instituciones que conformaban la Comisión. Sin embargo debido a diferencias abismales en cuanto a las responsabilidades que le corresponden a ARESEP y al

MOPT, ese evento no solo no se realizó, sino que no ha sido posible replantearlo este año.

Por lo anterior, es importante llamar la atención al respecto, por cuanto ambas instituciones aducen dualidades y vacíos que en nada favorecen la solución integral de los problemas relativos al servicio. Por ello para la Defensoría es urgente que se defina en la legislación correspondiente las atribuciones y limitaciones que cada una de las instituciones citadas.

La Defensoría considera que a la ARESEP le corresponden la fijación de tarifas y de sus modelos de ajuste, así como la fiscalización del cumplimiento de requisitos y al MOPT, como ente rector del sector, le corresponde vigilar porque las condiciones de funcionamiento y de operación del servicio sean exactamente las que el mismo Ministerio le exige a los concesionarios de las rutas.

A inicios de 1999 el trabajo inconcluso fue retomado por una nueva Comisión Interinstitucional coordinada por el Convenio-Costarricense-Alemán, Programa de Aire Limpio y Transporte, MOPT- GTZ. Esta nueva Comisión, en la que de nuevo participaron la Defensoría, el MOPT y la ARESEP, elaboró un Modelo de Calidad del Servicio de Transporte Público que en este momento se encuentra en su etapa de calibración y prueba.

El modelo evalúa y califica cuatro aspectos de la calidad del servicio: tiempo de viaje; comodidad, seguridad y contaminación, accesibilidad, información y comunicación.

Cada uno de esos parámetros es evaluado y ponderado, separando aquellos que son responsabilidad de los operados y los que son responsabilidad de la administración. Está pendiente la valoración del modelo en el campo, aplicándolo a varias rutas previamente seleccionadas y la determinación de cómo la calificación finalmente obtenida en la ruta ha de incidir en la tarifa.

Una vez que este modelo esté debidamente experimentado, es necesario que la Autoridad Reguladora lo incorpore a la propuesta de un nuevo modelo de ajuste de tarifas, para que sea debatido mediante audiencia pública, de manera que una vez aprobado sea una herramienta que le permita a los habitantes obtener el equilibrio entre la calidad del servicio y el ajuste tarifario que requieren los prestatarios del servicio.

2. Convocatoria a Foro de Concertación para la reorganización del transporte público

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes recientemente convocó a un Foro de Concertación para la Reorganización del Transporte Público del Area Metropolitana, con el fin de discutir y analizar una propuesta para la sectorialización del transporte público en esa zona. La Defensoría participó en la sesión inaugural y se ha integrado a las sesiones subsiguientes en calidad de

observadora. En este Foro se ha podido constatar que mientras el sector empresarial se encontraba ampliamente representado mediante las diversas Cámaras y transportistas independientes, el sector de los usuarios solamente estaba representado por la Asociación Nacional de Consumidores (ANDECU), organización no gubernamental cuya labor y entusiasmo merecen todo reconocimiento por parte de la Defensoría, pero que de ninguna manera agota la representación de los usuarios del transporte remunerado de personas.

Esta situación de desbalance en la representatividad de quienes participan en el Foro preocupó a la Defensoría, especialmente porque es de conocimiento público la existencia de agrupaciones comunales bien organizadas que podrían participar también. Por ello la Defensoría instó al señor Ministro a permitir e incentivar una mayor participación de los usuarios en el Foro, para lo cual la Defensoría ofreció colaborar sirviendo de enlace entre las organizaciones comunales y el Ministerio. Esa misma gestión se le ha ofrecido a la ANDECU para coadyuvar en la participación activa de los usuarios.

También la Defensoría manifestó al MOPT su preocupación porque en el contexto del Foro se notaba la ausencia de los aportes de la Comisión supracitada que ha venido trabajando bajo el auspicio del Convenio MOPT-GTZ, así como el desconocimiento del consultor que elaboró la propuesta que se discute en el Foro, sobre la existencia de esa Comisión y los frutos por ella obtenidos. En ese sentido la Defensoría manifestó al MOPT que en su criterio es necesario que el modelo de calidad sea considerado a la hora de la confección de los carteles de licitación, así como al momento de establecer las condiciones de renovación de concesiones y que por ello debía ser parte de los temas de análisis en el Foro.

Asimismo, la Defensoría hizo ver al Ministerio de Obras Públicas y Transportes que en el referido Foro, tampoco se le dió participación a empresarios dedicados a brindar transporte especial a centros de educación. Por la relevancia del sector en la problemática, no se puede avanzar en el encuentro de una solución integral si no se participa a todos los actores.

En general sobre la propuesta que ha impulsado el MOPT para reorganizar el servicio en el Area Metropolitana, en principio la Defensoría seguirá, en su carácter de observadora, las discusiones que en el Foro se promuevan y velará por la participación activa de todos los sectores relevantes en la problemática. En principio, para la Defensoría es fundamental que las propuestas resultantes se den en un marco de apertura, transparencia y diálogo entre las partes. El vencimiento próximo de las concesiones hace que las nuevas adjudicaciones se brinden bajo el esquema de igualdad de condiciones de participación para los interesados y con el cumplimiento de requisitos que permitan ajustar la calidad del servicio en una forma gradual y debidamente programada en el tiempo, evitando al máximo medidas de fuerte impacto sobre los usuarios del servicio.

3. Los procesos de audiencia pública

La Defensoría de los Habitantes reconoce que después de una ausencia sistemática en el proceso de ajustes tarifarios tal y como se denunció en el Informe Anual correspondiente al período 1997-1998, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ha aumentado considerablemente su presencia en las audiencias públicas para la fijación de las tarifas del transporte remunerado de personas, por medio de la Unidad Asesora de Planeamiento del Transporte. El Ministerio ha atendido mayor cantidad de solicitudes tarifarias de los empresarios de manera que han disminuido los estudios tarifarios que se elevan directamente a la Autoridad Reguladora por falta de pronunciamiento del Ministerio. Esto ha incidido en que los estudios tarifarios que llegan a conocimiento de la Autoridad Reguladora sean de mayor y mejor contenido técnico.

La Defensoría insiste en que el empresario debe demostrar y justificar sus reportes de descensos en la demanda del servicio ya que ello incide fuertemente en los aumentos tarifarios. Haciendo eco de las manifestaciones de la Defensoría, la Comisión Técnica de Transportes estableció que reportes de descenso en la demanda superiores al 10% deben ser explícitamente justificados por los empresarios, de lo contrario la Comisión y la Autoridad Reguladora fundamentarán sus cálculos en la demanda que se utilizó en el estudio tarifario anterior.

Este ha sido uno de los principales logros de la permanente participación de la Defensoría en los procesos de audiencia, por cuanto, se había hecho costumbre que en cada solicitud que presentaban los empresarios, aducían fuertes caídas de demanda que aplicadas al modelo de cálculo vigente, se traducían en incrementos tarifarios mas fuertes que el comportamiento inflacionario.

4. La seguridad de los usuarios

Otro tema relacionado con este servicio en el que la Defensoría ha insistido recurrentemente es el relativo al deber del MOPT por garantizarle a los usuarios seguridad adecuada al utilizar el servicio remunerado.

Tal y como se denunció en el Informe anterior se hace necesario una acción urgente por parte del MOPT en lo relativo a las funciones de revisión técnica de las unidades que garanticen seguridad adecuada a los usuarios. También se indicó la necesidad de descentralizar el servicio para facilitar los alcances de la medida.

En un principio el MOPT anunció que el servicio sería privatizado. Sin embargo durante el período que comprende este Informe de Labores las acciones en un sentido (privatizar) y en el otro (descentralizar) no han sido llevadas a la práctica y se continúa con un sistema que le permite a las unidades de servicio transitar con los "papeles en regla", pero sin reflejar condiciones mínimas de buen funcionamiento y seguridad a los usuarios. Para los dueños de unidades que operan fuera del Area Metropolitana resulta muy difícil, traer sus vehículos para cumplir con los requisitos de revisión técnica.

Finalmente debe señalarse que no ha habido de parte de las autoridades una política diferente al reconocimiento de las refacciones, a pesar de que el año pasado la Defensoría demostró fehacientemente, que ese proceso no se estaba otorgando de forma adecuada, de manera que pueden estarse justificando mayores tarifas de las que realmente proceden, si a la empresa se le cuantifica su inversión con base en modelos refaccionados indebidamente.

En este aspecto se hace necesaria una mayor presencia en la definición de políticas y su cumplimiento por parte de las autoridades del MOPT para garantizarle a los habitantes una mayor seguridad al acceder a un servicio público fundamental, como lo es el transporte remunerado de personas.

I. EL RECURSO HIDRICO: UNA VISION INTEGRAL

1. Agua para consumo humano

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes la frecuencia con que continúan presentándose quejas por la inadecuada administración del servicio de agua potable por parte de entes municipales, que siguen sin asegurar la calidad y disponibilidad del recurso hídrico a los usuarios del servicio violando de esa forma sus derechos fundamentales a la salud y a la vida.

En relación con la calidad del agua de los acueductos administrados por las corporaciones municipales debe considerarse que tanto el Ministro de Salud como el Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados han reconocido públicamente que existe en el país un número significativo de personas que reciben agua contaminada en sus viviendas. Esto debido a deficiencias administrativas de las corporaciones municipales, a la falta de controles periódicos y rigurosos y principalmente, a las deficiencias de la legislación existente.

La labor de la Defensoría en relación con este asunto ha consistido en continuar demandando de ambas instituciones el cumplimiento de sus competencias de control en la prestación del servicio de agua potable y de protección del recurso hídrico y, ha insistido además ante el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para que cumpla con su deber de asesorar a las municipalidades.

De acuerdo con el Decreto N° 26066-S del 9 de junio de 1997, el Laboratorio Nacional de Aguas junto con el Ministerio de Salud son los entes coordinadores del Programa Nacional de Control y Vigilancia de la Calidad del Agua. La Defensoría ha recibido información que evidencia omisiones en la ejecución del programa.

El Laboratorio Nacional de Agua mantiene un programa de control de calidad del agua en los 162 sistemas de acueducto bajo administración directa del

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y un programa de vigilancia para los 1,384 acueductos rurales existentes en el país. Señala la información, que en el año 1998 dicho Instituto le suministró agua potable al 94.9% de la población abastecida¹¹⁰ y que el 56% de los acueductos rurales suministran agua potable¹¹¹

La información recibida señala también que no existen programas de vigilancia ni de control de calidad del agua como los señalados para las aguas de consumo humano bajo administración municipal. El programa de vigilancia que existía para esos entes fue eliminado y, a la fecha, sólo la Municipalidad de La Unión paga por estos servicios al Laboratorio Nacional de Aguas, el cual, según se indica en el Decreto N° 26066-S, posee idoneidad técnica y capacidad para realizar un adecuado control de la calidad de las aguas potables en todo el territorio nacional. Se conoce que la Municipalidad de Belén y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia se han sometido a controles de calidad en otros laboratorios del país pese a que existen pocos laboratorios especializados en análisis físico químicos y biológicos de la aguas, y que la legislación, como se señaló, sólo reconoce el dictamen del Laboratorio Nacional de Aguas.

Por otra parte, en conversaciones que la Defensoría ha mantenido con funcionarios tanto del Laboratorio Nacional como del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y de las mismas municipalidades, se ha señalado la poca frecuencia con que estos entes se someten a programas de control de la calidad del agua. Tal situación expone a los usuarios a riesgos a su salud. Esta Defensoría considera que la irregularidad en el sometimiento en controles de calidad obedece a la falta de actuación por parte del Ministerio de Salud. Este, como ente rector de las políticas de salud, es el que tiene la potestad de obligar a las entidades al control periódico. La actitud omisa de dicho Ministerio ha dado al traste con los fines perseguidos por el Decreto N° 26066-S.

Aunado a los problemas que se presentan con los entes competentes para brindar el servicio, se ha generado en el país la práctica de otorgar su administración a entes privados y, en consecuencia, carentes de sustento y control legal.

En relación con la administración del servicio de acueducto por parte de Comités y Asociaciones Administradoras de Acueductos cabe señalar que las quejas han sido pocas y han girado en torno a la falta de prestación del servicio, a problemas en el cobro del mismo y a los que se generan por desconocimiento de la normativa que rige la materia.

¹¹⁰ Informe anual. Programa de Control de la Calidad del agua para consumo humano en los acueductos operados por el ICAA. Instituto Costarricense de Acueductos Alcantarillados.1998. p 99.

¹¹¹ Según estudio realizado en 1384 acueductos desde 1995 hasta 1998. Informe del avance de la calidad del agua de acueductos rurales.Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.1999. p 5

La Defensoría ha reiterado a la Dirección de Obras Rurales del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados su obligación de ejercer una función contralora, fiscalizadora y asesora de las entidades que administran y operan los acueductos rurales. También ha insistido en el desempeño de tal función en cuanto se refiere a la contabilidad que llevan los entes y, ha insistido en el inicio de procedimientos administrativos contra los miembros que incumplen con sus deberes.

De igual forma, la Defensoría ha señalado la trascendencia de la capacitación a los comités y a asociaciones de usuarios. En relación con este aspecto cabe señalar que la Dirección de Obras Rurales ha continuado desarrollando los programas de capacitación técnica, administrativa y legal a los entes operadores en cuestión. La Dirección de Obras Rurales ha realizado talleres de capacitación a miembros de las Juntas Directivas de los entes administradores de Acueductos Rurales. Los datos enviados por esta Dirección señalan un total de 457 entes operadores involucrados en la capacitación realizada entre el año 1998 y 1999. Se reconocen los esfuerzos de capacitación de esta Dirección, pero sin embargo la cantidad de recursos que para ello ha dispuesto no le han permitido cubrir la totalidad de las entidades administradoras.

Se debe señalar que en el informe anual del periodo 1997-1998, la Defensoría hizo referencia a la transformación de los Comités Administradores de Acueductos Rurales en Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados, en cumplimiento del reglamento que se publicó en la Gaceta N° 28 el 10 de febrero de 1998. Esta Defensoría tuvo conocimiento con posterioridad, que dicho reglamento es ineficaz por la ausencia de un elemento de validez cual es la firma del Presidente de la República y el Ministro del ramo. Esta situación ha derivado en que las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados estén ayunas de un marco normativa en la materia.

A fin de regularizar esta situación, la Defensoría considera importante que en forma urgente se promulgue el reglamento que dé el marco jurídico de acción a las asociaciones existentes.

Cabe mencionar que dentro de la política de desconcentración emprendida por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados se ha decidido que las Oficinas Regionales atenderán los acueductos rurales en materia técnica, administrativa, legal y organizativa, en tanto que la Dirección de Obras Rurales se dedicará exclusivamente a la construcción de nuevos acueductos y a tareas de organización comunal previa a la fase constructiva. Dentro de este proceso de desconcentración la Dirección de Obras Rurales continuará como el órgano emisor de las políticas institucionales en materia de acueductos rurales.

2. Alcantarillados

a. Alcantarillado sanitario

Continúan siendo recurrentes las quejas por el inadecuado funcionamiento de los sistemas de alcantarillado sanitario, ya sea por la descarga de basura, de aguas pluviales o por el mal estado de la infraestructura. Por otra parte, las quejas han puesto de manifiesto que en proyectos urbanísticos se utilizan redes de alcantarillado sanitario que no están en condiciones de funcionamiento por no estar conectadas a un sistema de subcolectores y/o colectores.

En el caso de la utilización de redes que no cuentan con colectores se ha indicado que corresponde a los interesados hacer uso de tanques sépticos tal y como se aprueba en el proyecto de construcción y, paralelamente, dejar de descargar las aguas en la red. Asimismo, se ha señalado que de no desistir de la acción de descargar aguas en la red, los problemas de contaminación por el rebalse de las aguas continuarán presentándose y ello constituye una violación de las disposiciones en materia de construcciones, salud y de medio ambiente.

Las municipalidades al incumplir su función de vigilancia sobre la construcción y el uso de los tanques sépticos, así como en la imposición de sanciones a las personas que contravienen la normas de funcionamiento de las aguas negras, incurren en responsabilidad por la contaminación que genera el inadecuado funcionamiento de los sistemas de conducción de las aguas negras .

La Defensoría continuará insistiendo ante el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para que en forma progresiva se dé contenido presupuestario al rubro de inversión en infraestructura de alcantarillado sanitario.

b. Alcantarillado pluvial

Han aumentado las quejas por la ausencia de sistemas de alcantarillado pluvial, por lo incompleto de algunos de ellos y el inadecuado funcionamiento de otros. Continua también evidenciándose la falta de criterios técnicos en las obras de alcantarillado pluvial que construyen las municipalidades y la falta de cumplimiento a lo establecido por el artículo 20 de la Ley General de Caminos Públicos sobre la obligación de los propietarios de los predios inferiores de recibir la aguas de los superiores cuando así lo determina el desnivel del camino.

La Defensoría continua insistiendo ante las municipalidades con respecto a la solución de los problemas de inadecuada disposición de las aguas pluviales, el cumplimiento de las normas sobre la materia y la consulta técnica al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en los proyectos de construcción y mejoras de los sistemas que pretenda ejecutar.

J. PERSONAS ADULTAS MAYORES

1. Introducción

Bajo el lema “Hacia una sociedad para todas las edades” la Organización de Naciones Unidas declaró 1999 como el “Año Internacional de las Personas Mayores”, teniendo como eje fundamental la construcción de una nueva era para las personas de edad, de cara a los objetivos mundiales relativos al envejecimiento para el año 2001. El éxito del Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento dependerá de la labor que hayan desplegado los Estados en relación con la creación de las condiciones para alcanzar un entorno en el cual el intercambio generacional dentro de la familia, la comunidad y la sociedad en general, permita a las personas mayores encontrar su plena expresión y así satisfacer sus necesidades de atención.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes considera, que más allá de un año de celebraciones, 1999 debe convertirse en un año de definiciones. De definiciones en materia de políticas públicas en favor de la población adulta mayor del país, que asciende a 290,043, de definición de cambios de paradigmas y de constitución de un verdadero sistema de protección integral de este segmento poblacional que se incorpore a los Planes de Desarrollo y los programas operativos institucionales. Debe quedar definida una sólida plataforma institucional que garantice el respeto a los derechos fundamentales de las personas adultas mayores, de forma que la realización de éstos no sea el producto de políticas de coyuntura y de simple buena voluntad, sino una consecuencia lógica de una acción sostenida y racional derivada del reconocimiento de la ciudadanía social de estas personas.

Para la Defensoría de los Habitantes el aumento en el número de personas adultas mayores y el cambio de la organización poblacional ha motivado que, desde la perspectiva de una institución de defensa de los derechos, se perciba la necesidad de retomar el tema entre los aspectos prioritarios a los cuales hay que brindar respuestas efectivas. Es así que en el Informe Anual presentado el año anterior, se establecieron una serie de recomendaciones específicas en función del estado de situación señalado en esa oportunidad, a las cuales la Defensoría de los Habitantes ha venido dando seguimiento en su labor de protección y defensa de los derechos de las personas adultas mayores.

El abordaje de la temática, desde la perspectiva del sector público y como punto de partida del resto de la sociedad, obliga a una breve revisión de los distintos instrumentos jurídicos que contemplan los derechos de los adultos mayores a efecto de destacar la necesidad de su tutela como garantía de su pleno disfrute.

El grupo de los adultos mayores, al igual que otros sectores de la población considerados como grupos vulnerables en virtud de la discriminación de que son objeto, tienen los mismos derechos que los demás, pero frecuentemente requieren de condiciones de carácter especial a efecto de garantizar los valores fundamentales de libertad, igualdad y dignidad, pilares ideológicos sobre los cuales se desarrollan los derechos humanos. De igual forma dichas condiciones deben permitir que los adultos mayores vivan con decoro y bienestar, de preferencia en el ámbito familiar.

Ante la ausencia de un Pacto o Convenio internacional de Tercera Edad encontramos ciertos enunciados generales en distintos instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica que protegen los derechos humanos de este sector. Entre estos se puede mencionar el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 26 y 30 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Además, el artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador (que pese haberse suscrito aún se encuentra pendiente de ratificación ante la Asamblea Legislativa, Exp. 13.197), dispone, de manera específica, lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas.
- Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos.
- Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos”.

Por otro lado, la Asamblea General de Naciones Unidas convocó en 1982 a la Asamblea sobre el Envejecimiento, aprobando por consenso el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, que abarca aspectos relativos al desarrollo y aspectos humanitarios inherentes a este tema.

Dicho plan contiene una serie de principios generales que informan el bloque de legalidad que sirven como parámetros para programar acciones, proyectos y políticas referentes a los adultos mayores.

Posteriormente, el 16 de diciembre de 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 46/91 en la cual se proclaman los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad, con el fin de que los Estados los incorporen a sus programas nacionales. Estos principios se refieren a temas como la independencia, la participación, el autocuidado, la autorrealización y la dignidad. Asimismo, la Asamblea General recomendó que se definieran un conjunto de Objetivos Mundiales Relativos al Envejecimiento para el año 2001, cuyo propósito es apoyar los esfuerzos de cooperación internacional para que los países ajusten sus planes de desarrollo previendo el envejecimiento de la población, de forma que se les preste asesoría y asistencia.

Se desprende del contexto anterior, que las necesidades de los adultos mayores protegidas por el ordenamiento jurídico internacional están vinculadas a las características y necesidades particulares derivadas de su condición etárea en cuanto a la salud, alimentación, vivienda, seguridad de ingreso, educación y familia, entre otros.

Por ello, los Estados deben partir de un enfoque global del proceso de envejecimiento, que obligue a prestar una atención integral y a potenciar la coordinación intersectorial e interinstitucional en el abordaje de esta población en forma sostenida, en el que se establezca la relación entre proceso de envejecimiento, las necesidades de los ancianos y los servicios que requieren.

En nuestra legislación la protección de las personas adultas mayores se ampara en normas de carácter general y también en normas específicas de inferior grado. Es importante destacar el artículo 51 constitucional que establece la protección del anciano de la siguiente manera:

“La familia como elemento natural y fundamento de la sociedad tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección, la madre, el anciano y el enfermo desvalido”.

En este sentido, en la medida en que los países procuren que sus políticas y programas cumplan con este cometido en forma efectiva y no como una mera declaración de intención, podrán los adultos mayores ejercer y disfrutar los derechos que les asisten, tales como:

- Protección del derecho a la salud y programas de salud integral
- Seguridad de ingreso económico y adecuada distribución
- Modificación de condiciones negativas de vivienda
- Mejoramiento del abrigo, cuidado y atención
- Establecimiento de medios para una sana utilización del tiempo libre
- Fortalecimiento en la alimentación

2. Estado de situación

A pesar de contar con un marco normativo general que garantiza la protección a favor de este grupo poblacional, la realidad costarricense demuestra que existen numerosas situaciones violatorias de los derechos de las personas adultas mayores, derivadas tanto de acciones como de omisiones y provenientes, tanto de particulares como de las instituciones y funcionarios públicos. Esta situación ya fue expuesta en el Informe Anual presentado por esta Defensoría ante la Asamblea Legislativa en el período anterior, por lo que corresponde analizar el grado de avance en la materia.

a. Del maltrato a las personas adultas mayores

La Defensoría de los Habitantes considera que el tema del maltrato debe verse en una doble dimensión. Desde una perspectiva amplia como la no atención de necesidades propias (sociales, económicas y afectivas) de la población adulta mayor, derivada de la falta de políticas públicas y de planificación adecuada de servicios, como desde una perspectiva más inmediata o particular referida a la situación de vejación en la que se encuentran muchos ancianos y ancianas, sujetos de agresión por parte de familiares, cuidadores o administradores de centros de atención.

Sobre este último aspecto se debe señalar que el abordaje de la problemática del maltrato debe iniciar desde las instancias de generación del conflicto hasta las de formulación de denuncias y de medidas de protección. Al respecto, cabe indicar que un marco jurídico referencial sobre la materia lo constituye la Ley contra la Violencia Doméstica, avance normativo que ha ampliado el ámbito de intervención de la autoridad pública en el seno de la familia, para transformar asuntos hasta ahora cobijados por el velo de la privacidad del hogar y convertirlos en asuntos de interés público, y por tanto de responsabilidad de toda la sociedad.

Lamentablemente, la aplicación de las garantías que incorpora esta ley dista mucho de tener la cobertura y el alcance que se quisiera, en tanto los funcionarios responsables de su imposición, no cuentan con la capacitación adecuada para la protección de la población adulta mayor a partir de su especificidad etaria.

En este sentido, es reiterada ante la Defensoría de los Habitantes la consulta en relación con situaciones de rechazo de las denuncias en los despachos judiciales como en las delegaciones respectivas en casos de violencia doméstica contra personas adultas mayores. El argumento que se suele esgrimir frente a esta situación es que los hechos no configuran una forma determinada de violencia, toda vez que los agresores en el caso concreto de los ancianos son los propios hijos u otros parientes muy cercanos, lo que dificulta no sólo la denuncia sino además la prueba.

Sin embargo, esta situación arroja una seria inquietud en torno a la necesidad o no de contar con una instancia administrativa alternativa de abordaje de estos casos, en virtud de que quienes conocen y sufren estas experiencias no desean por temor o por una sensación de impotencia, acudir a la vía judicial y demandan orientación y acompañamiento como etapa previa a la denuncia.

Debemos recordar que en la mayor parte de casos, la persona adulta mayor ha perdido un alto grado de autonomía, convirtiéndose en dependiente de sus familiares o cuidadores y, por lo tanto, vulnerables a las agresiones de su parte, lo que con mayor razón dificulta adoptar, por sus propios medios, medidas para salirse del círculo de violencia. Es así, que resulta absolutamente necesario proporcionarles mecanismos de defensa, que no sólo dicten medidas, sino que además les brinden la asesoría y el apoyo necesario para que éstas sean realmente efectivas.

En ese sentido, desde el Informe anterior se señalaba la urgencia de constituir una instancia o programa de protección en el ámbito público administrativo encargado de atender y dar seguimiento a este tipo de casos. Necesidad que esta Defensoría considera se mantiene vigente, habida cuenta que el 98.64% de personas adultas mayores no se encuentra vinculada a una institución responsable, sino que permanece en el ámbito estrictamente particular y/o familiar.

A ello se suma la necesidad de reforzar la labor de promoción y divulgación de los derechos de las personas adultas mayores y de los mecanismos de protección y de exigibilidad con que cuentan, de forma que por ese medio se rescate la imagen y el valor de este segmento poblacional en la estructura social, y en ese sentido, se mejoren no sólo las condiciones de vida, sino la calidad de sus relaciones interpersonales tanto dentro como fuera del hogar.

La Defensoría de los Habitantes se encuentra interesada en resaltar este aspecto, dado que si bien en virtud de las competencias designadas por ley a esta institución, el ámbito de las relaciones privadas escapa de su mandato legal, y se limita a una labor de consulta y asesoría, si se estima urgente que la prestación efectiva de este apoyo en casos de maltrato o violencia se encuentre a cargo de una instancia de carácter público especializada, actualmente inexistente, que proteja en forma inmediata a las personas mayores víctimas de violencia y coadyuve en la efectividad de las medidas de protección judiciales. Vale la pena indicar que en esta materia tan sólo se cuenta con los esfuerzos canalizados a través de la Delegación de la Mujer del Instituto Nacional de Mujeres o del Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología “Dr. Raúl Blanco Cervantes”.

Cabe señalar que conforme a datos de la Delegación de la Mujer durante el año 1998 se recibieron 12.195 de denuncias por violencia doméstica de las cuales tan solo un 3% corresponden a víctimas mayores de 61 años. Asimismo, el promedio de denuncias en relación con este mismo rango de población en los primeros cuatro meses de este año oscila entre un 1.5% y un 3.5%. Lo anterior claramente denota la dificultad que tiene esta población para recurrir a mecanismos de protección, atendiendo además a que esta oficina se desempeña en forma particular en San José, de donde recibe la mayor cantidad de denuncias, siendo muy limitada su acción fuera de esta provincia.

De este modo, es oportuno reconocer la atención que ofrece el Comité de Estudio Integral del Anciano Agredido y Abandonado (CEINAA), cuya sede es el Hospital Blanco Cervantes, bajo un concepto integral mediante el cual se estudia y manejan los casos de violencia en contra de las personas mayores a nivel intrahospitalario y comunitario. Está conformado por un equipo multidisciplinario el cual, una vez que determina que se trata de un caso de violencia, trabaja directamente con la familia para encontrar una alternativa de reubicación para la víctima, opción que ha generado resultados positivos dado que en un 75% de los casos se logra una solución favorable a la cual se ha dado seguimiento.

Es importante acotar, que si bien la labor desarrollada por este equipo debe ser dada a conocer, también es importante rescatar que no todas las personas adultas mayores que viven esta experiencia saben y tienen acceso a este recurso, ya que durante el año 1998 fueron atendidos 70 casos y para este año se tiene calculado 100 más, de los cuales, al presente mes, se registran 22 en trámite y 21 resueltos.

No obstante, agotada esta alternativa familiar sin el resultado esperado se recurre a la vía judicial, con la desventaja, que en muchos casos, la denuncia no es ratificada por la víctima, dejando a criterio del juez la adopción de las medidas precautorias pertinentes. En este sentido, es importante señalar que este Comité ha considerado la posibilidad de iniciar, en algunos casos, procesos de curatela, como uno de los instrumentos jurídicos de garantizar los derechos de esta población.

Se debe agregar, que paralelo al problema de violencia en contra las personas adultas mayores, existe otro de naturaleza semejante, cual es el abandono, entendiéndose por este, aquellos casos en que el anciano, teniendo familia, esta le niega la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas. Dado que en ambas situaciones existe dificultad para contar con el apoyo del núcleo familiar, se ha debido recurrir a los Albergues y Hogares de Atención de Adultos Mayores.

Por ello, la Caja Costarricense de Seguro Social emprendió un Proyecto Piloto de contratación de estos servicios, previa creación de un instrumento de evaluación de los distintos centros de atención, encontrando carencias en cuanto a recurso humano, ya que no cuentan con personal especializado en enfermería, ni en rehabilitación, así mismo deficiencias estructurales, que confirman lo que en su oportunidad señaló el diagnóstico elaborado por el Ministerio de Salud.

Por lo expuesto, y ante el vacío de una respuesta estatal concreta para esta problemática, se concluye, que es menester la creación de nuevos servicios sociales destinados a esta población y el fortalecimiento de los ya existentes. Para ello es necesario mejorar las redes de apoyo fomentando la participación comunal, de manera que se propicien acciones de prevención y se puntualicen urgentes mecanismos de abordaje en relación con el funcionamiento del anciano dentro del hogar, a fin de mitigar la complejidad de su manejo, dentro de una estructura y un modelo familiar que se ha visto transformado por la dinámica de la sociedad.

Por otro lado, es oportuno hacer referencia, también al servicio que ofrece la Unidad de Cuidados Comunitarios del Hospital Blanco Cervantes, consistente en brindar atención médica de manera integral en el domicilio al anciano de edad muy avanzada y con discapacidad, así como capacitación sobre la atención del paciente dirigida a la familia o al cuidador, en igual forma a los centros de atención primaria y grupos informales.

Actualmente dicha Unidad registra 300 pacientes y su cobertura abarca áreas de atracción de otros centros hospitalarios como el Hospital Calderón

Guardia, San Juan de Dios y el Hospital México; sin embargo, la zona de mayor demanda se concentra en Desamparados (21%), San Sebastián (13%) y Hatillo (13%) pero también se atiende población en Santa Ana, Pavas, Escazú, Guadalupe, Curridabat, Zapote, entre otras.

En 1998 se atendieron 900 consultas y en este año la atención asciende al doble, lo cual se ha logrado a través de los esfuerzos realizados por la Asociación pro-hospital (APRONAGE) dado que este año la Unidad se ha reforzado con mayor equipo humano y técnico.

En aras de ampliar la atención brindada por esta Unidad, en octubre del año pasado, se presentó una propuesta a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, con la finalidad de cumplir con el principio de la Organización Mundial de la Salud que indica que “debe existir un servicio de geriatría orientado a la Comunidad y dispuesto a apoyar los cuidados primarios”. Este estudio demostró que mediante el servicio de consulta domiciliaria, la cual está valorada en ₡9.820.53 colones, mientras que la consulta externa en el hospital asciende a ₡10.442.95 y en un hospital general cuesta ₡13.483.00 colones, se logró disminuir la estancia hospitalaria.

Este programa a nivel comunitario busca una respuesta más equitativa hacia la población asegurada no institucionalizada, pretendiendo aumentar la cobertura por medio de la desconcentración y el fortalecimiento de la capacidad de atención en otros hospitales y unidades de atención primaria.

b. De la falta de controles adecuados en los establecimientos de atención para adultos mayores

Según se indicara en el Informe Anual de 1998, el tema de la intervención en los distintos Establecimientos de Atención de Adultos Mayores es de particular importancia habida cuenta de las deficiencias que se han denunciado en torno a la calidad de los servicios, lo cual conlleva a abusos y a tratos inadecuados, que en algunos casos rayan en el maltrato. Se hace necesario insistir en la evaluación de la calidad de atención en los servicios existentes dirigidos al sector institucionalizado de esta población (1.36%), a fin mejorarlos y, en su caso, adaptarlos en función de la demanda real.

En el último año de labores esta Defensoría emitió recomendaciones al Ministerio de Salud, en procura de obtener el ordenamiento de los establecimientos de atención de las personas adultas mayores, para así poder planificar y asegurar una calidad adecuada de los servicios.

El número de establecimientos se estima en alrededor de doscientos, incluidos los de naturaleza privada, de los cuales el Instituto Mixto de Ayuda Social no tiene registro, dado que los acreditados como organizaciones de bienestar social suman 105, distribuidos en 54 Hogares, 42 Centros Diurnos y 9 Albergues.

En este sentido, se ha analizado la aplicación del instrumento de regulación denominado “Normas de Costa Rica para la Acreditación de Establecimientos de atención Integral a las personas de 60 años y más, en Hogares, Albergues y Centros Diurnos”, elaborado por el Ministerio de Salud, por medio del cual se realiza la evaluación conforme a las condiciones técnicas y operativas contempladas en las normas. Según sea el caso, las autoridades de Salud deniegan u otorgan un plazo razonable a fin de que el establecimiento cumpla con los requisitos para su adecuado funcionamiento, concediéndose posteriormente la aprobación respectiva.

No obstante el enfoque integral que persigue dicho instrumento, esta Defensoría ha constatado, de conformidad con las quejas recibidas durante este período, que las deficiencias detectadas en cuanto a controles, de nuevo se refieren a aspectos sobre la calidad de la atención en cuanto a salud, alimentación, cuidados, recreación y trato adecuado.

Según, los informes elaborados por el Area de Adulto Mayor de la Unidad de Acreditación del Ministerio de Salud, a propósito de doce quejas que esta Defensoría ha puesto en conocimiento de dicha institución durante el período en que corre este informe, es posible resaltar las principales deficiencias señaladas en los Centros Diurnos, Albergues y Hogares, a saber:

- Area de Estructura y Mobiliario: en la que se determinó la existencia de barreras arquitectónicas y condiciones deficientes en cuanto a la distribución del espacio físico correspondiente a limpieza, alimentación, entrada y salida, así como iluminación y ventilación.
- Area de Seguridad e Higiene Laboral: no tienen acceso a recurso profesional capacitado en enfermería, nutrición, trabajo social, seguridad e higiene laboral. En algunos casos, no cuentan con médico disponible, ni tampoco programas de terapia recreativa y ocupacional.
- Area de Administración: se señala la ausencia de planes de trabajo y evaluación de objetivos y metas, manual de dietas y menús. De igual forma se constata la falta de capacitación del personal en materia de atención a adultos mayores.

Ante estas insuficiencias, que en muchos casos son concurrentes y hasta reiterativas, resulta necesario evaluar la efectividad de las Normas de Acreditación, tanto como instrumento como práctica, de forma que se determine si satisfacen o no el objetivo inicialmente propuesto. Ello por cuanto a la fecha de este informe, se conoce que la Unidad de Acreditación del Ministerio de Salud, una vez realizada la visita de evaluación remite el informe respectivo a la Dirección Regional correspondiente, sin que se tenga claro el acto siguiente.

Es decir, la evaluación realizada no está debidamente articulada con el acto de verificación por parte de las dependencias regionales del Ministerio, lo cual se considera fundamental, ya que se requiere que la labor de inspección y seguimiento de las recomendaciones emitidas se realice paralela con el

procedimiento de acreditación. La necesidad de contar con el apoyo de estas dependencias resulta esencial teniendo en cuenta, además, la cantidad de establecimientos, públicos y privados, que se encuentran funcionando sin contar con la debida autorización.

Por otro lado, cabe cuestionarse si en el proceso de acreditación realizado por el Ministerio de Salud se ha llevado a cabo una adecuada reflexión acerca del concepto de calidad y sus parámetros de calificación, ya que del procedimiento seguido en la evaluación se denota una gran flexibilidad hacia el prestatario del servicio. En este sentido, derivado de las inspecciones y ante la constatación del incumplimiento de requisitos, las autoridades de salud han otorgado plazos que se consideran muy prolongados, sin que se les brinde el debido seguimiento, lo cual redundaría en un perjuicio de los usuarios en tanto el establecimiento continúa funcionando. Cabe señalar que algunos de ellos, como lo es el Hogar Nacional Santiago Crespo, tienen años de estar trabajando en esas condiciones.

Respecto a dicho Centro, esta Defensoría en el año 1997 había emitido recomendaciones precisas en relación con el permiso de funcionamiento, control de calidad de servicios, en particular sobre el área de nutrición, terapia recreativa y ocupacional; sin embargo, a la fecha de hoy, la propia junta directiva ha reconocido en documento que registra esta Defensoría, "...que se encuentran en la etapa de implementación de dichas recomendaciones..."

Igual sucede con el Hogar Fundación Humanidad y Pedagogía Arbol de Vida. La primera inspección la realizó el Área de Salud de Tibás, el 22 de mayo de 1998; posteriormente se hizo una segunda visita el 24 de agosto de 1998, cuyo informe fue recibido en esta Defensoría el 13 de enero de 1999. En este informe las autoridades de salud otorgan un nuevo plazo para el cumplimiento de requisitos, que venció en marzo del presente año y cuya verificación aún no se ha realizado.

Procede preguntarse, si las autoridades de salud admiten públicamente las deficiencias de estos Centros, sobre todo en el Área de Nutrición, y hacen mención de al menos 19 establecimientos que presentan deficiencias de funcionamiento, entre los que es posible ubicar los 12 denunciados ante esta Defensoría y puestos en conocimiento del Ministerio de Salud, qué ocurre con el resto de los 105 centros subsidiados por el Estado y los 100 restantes de naturaleza privada, que no son denunciados.

Es conveniente recordar que en el marco del proceso de reestructuración del Ministerio de Salud, durante la administración 1994-1998, se constituyó la Comisión de Regulación, de naturaleza interdisciplinaria y multisectorial, con el propósito de evaluar los sistemas de salud de los diferentes grupos etarios, estableciendo acciones estratégicas en relación con las diferentes poblaciones. Es así, como dicha Comisión inició en 1996 el proyecto de evaluación de los establecimientos de atención de adultos mayores, mediante un cronograma de visitas, con el fin de tener un diagnóstico de los servicios prestados para proceder a la elaboración del instrumento de evaluación.

Como resultado de este diagnóstico se determinó que muy pocos centros contaban con el permiso de funcionamiento, así mismo las deficiencias encontradas fueron de igual naturaleza que las anteriormente señaladas. Sin embargo, a la fecha de este informe, se sabe que el cronograma previsto para el año 1998 no se cumplió, toda vez que la mayoría de las inspecciones ejecutadas se hizo conforme a la demanda de esta Defensoría.

Durante 1998 el Ministerio de Salud llevó a cabo 14 evaluaciones, de las cuales se constató que tres centros no reunían los requisitos por lo que les fue denegada la acreditación; no obstante, estos establecimientos no han sido cerrados. En relación con los 11 centros restantes, se quedó pendiente de completar los requisitos para obtener la aprobación final. Para el presente año se fijó como meta la evaluación de 30 establecimientos. A la fecha, se han realizado nueve, de las cuales dos han sido denegadas. En igual forma aún no se ha procedido al cierre de éstos y las otras están condicionadas al cumplimiento de requisitos.

Con base en lo anterior, esta Defensoría considera que existen casos en los que deben aplicarse las normas de manera rigurosa, teniendo presente que existe un procedimiento administrativo en que las partes tienen oportunidad procesal para hacer valer sus derechos, debiendo adoptarse aquellas medidas preventivas o cautelares para que la deficiencia detectada no siga lesionando los derechos de los usuarios de los hogares.

La sola existencia de requisitos o de normas de acreditación, como se denominan, no garantiza la calidad del servicio, sino que deben ser acompañadas de continuas acciones de vigilancia y control que garanticen su efectividad en la práctica.

En igual sentido, el sistema de evaluación debe contar con un soporte humano, infraestructural y el apoyo logístico indispensable para cumplir con su responsabilidad y competencia, de forma que alcance la absoluta efectividad de las normas de acreditación.

c. De la debilidad del ente rector en materia de personas adultas mayores: necesidad de soluciones sostenibles

En virtud del seguimiento dado a las recomendaciones giradas al Ministerio de Salud, en su carácter de órgano rector en esta materia, es preciso insistir que en cuanto a la atención de los adultos mayores no ha ejercido la rectoría de una manera adecuada siquiera en materia de regulación de los servicios de salud destinados a esta población.

Según la información remitida por el Ministro con fecha 6 de agosto de 1998, la atención de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes ha consistido únicamente en indicar que éstas se trasladan al Despacho de la

Viceministra y al Jefe del Departamento de Tercera Edad, sin que a la fecha se conozcan mayores detalles de la elaboración de una propuesta que fortalezca la rectoría, y las competencias propias de esa cartera ministerial en relación con las personas adultas mayores.

Sobre el particular cabe indicar, como parte de esta falta de definiciones en el nivel institucional central, que con fecha 10 de setiembre de 1998, y en atención a recomendaciones formuladas por la Defensoría de los Habitantes el Departamento de Adulto Mayor proponía las siguientes acciones:

- “1. Declarar a la población de 60 años y más como Prioridad Política Nacional, con el fin de promover los principios de independencia, participación, cuidado, autorrealización y dignidad de las Naciones Unidas, en procura de una sociedad para todas las edades.*
- 2. Crear una instancia de Asesoría y Control Técnico, que sea la responsable de apoyar, coordinar, supervisar y agilizar las instancias del Ministerio de Salud que desarrollan acciones de planificación, acreditación, auditoría y cualquier otra relacionada con la salud de las personas mayores. La cual estará adscrita al más alto nivel y tendrá los recursos necesarios.”*

Se señala además que estas acciones y medidas se estarían concretando mediante la promulgación de un decreto ejecutivo con ocasión del día internacional del Adulto Mayor, el cual no se emitió el año pasado y, el funcionario designado para estas labores fue trasladado a otro departamento.

A pesar de las recomendaciones emitidas por esta Defensoría, aún no se tiene clara la reubicación y redefinición del Departamento de Tercera Edad, como programa responsable del análisis y articulación de los servicios sociales dirigidos a este grupo etáreo, según el proceso de reestructuración del Ministerio.

En consecuencia, la Defensoría de los Habitantes se ve obligada a reiterar los criterios esbozados el año anterior y mantener las recomendaciones emitidas enfatizando la necesidad de que el Ministerio de Salud, como órgano rector de la salud, asuma su responsabilidad en la definición de un programa que planifique, supervise y coordine todas las actividades y servicios dirigidos a esta población.

Ahora bien, en el presente año, se crea el Consejo Nacional del Adulto Mayor, mediante el Decreto 27640-MPS de fecha 27 de enero de 1999 que deroga el decreto 18717-PLAN-S del 14 de diciembre de 1988, que establecía el Consejo Nacional de la Tercera Edad. Este nuevo Consejo se establece como un órgano asesor y de coordinación del Poder Ejecutivo en relación con la definición y ejecución de una política nacional integral para la población adulta mayor.

De esta forma se constituye un órgano con funciones de rectoría en la materia que como ente de deliberación y de decisión requiere de un soporte técnico para la ejecución de sus acuerdos, debiendo respetar las competencias particulares de sus miembros.

Tanto el Consejo anterior como el actual tienen la responsabilidad de evaluar periódicamente las acciones que en la materia se ejecuten. Sin embargo, cabe señalar que no se le conceden verdaderas atribuciones de control sobre las instancias públicas competentes.

Dada la debilidad constitutiva de este órgano, es menester replantearse su función, el cual si bien viene a llenar una necesidad en cuanto a funciones de rectoría, por su forma de creación (vía decreto) y, según las atribuciones asignadas, no cuenta con la fuerza jurídica necesaria.

La creación vía decreto ejecutivo de este Consejo resulta preocupante para esta Defensoría, ya que si bien surge del interés de la presente Administración con ocasión de la declaratoria del presente año como “Año Internacional de las Personas de Edad”, podría interpretarse como una respuesta fácilmente susceptible de cambios, como se demuestra con la propia derogatoria de un decreto anterior, para dar paso al dictado de uno nuevo.

Pese a lo anterior, y entendida esta Defensoría que quizá la razón de su creación mediante decreto ejecutivo estriba en la ausencia de una ley específica de protección de las personas adultas mayores, se recomienda que posterior a la valoración de las observaciones hechas, se ejerzan acciones tendientes a insertar este órgano por medio de un instrumento legal que impida una debilidad normativa que de al traste con los esfuerzos realizados en este año.

Es fundamental destacar que en la conformación de este Consejo no hay representación directa de las personas adultas mayores, participación ciudadana que la Defensoría de los Habitantes ha impulsado como parte de un modelo de democracia participativa. Es necesario que las personas a quienes atañe la labor del Consejo se incorporen y tengan injerencia en la toma de decisiones.

Por último, es oportuno traer a colación el proyecto de Ley Integral para la Persona Mayor, el cual esta Defensoría considera que recoge de manera acertada, las observaciones antes esbozadas, particularmente en cuanto a las funciones de un ente rector y la debida representación de la sociedad civil.

d. Deficitarios servicios de salud para la población adulta mayor. Una política que no se define

Dado que la Defensoría mantiene una actitud de plena vigilancia del cumplimiento de las recomendaciones hechas a la Caja Costarricense de Seguro Social en relación con los servicios destinados a este grupo etario, se debe indicar las acciones emprendidas por esta entidad para garantizar la atención del derecho a la salud a esta población como lo es una solicitud presentada ante la Autoridad Presupuestaria para la aprobación de siete plazas de médicos especialistas en geriatría con el propósito de implementar el Programa de Atención Integral en Salud del Adulto Mayor.

Sin embargo, se estima que en forma paralela, deben ampliarse los mecanismos que ha venido implementando el Hospital Nacional de Geriátrica y Gerontología “Dr. Raúl Blanco Cervantes”, a fin de optimizar el recurso existente. En este sentido, y retomando el concepto de atención integral en geriatría, se debe apoyar el trabajo de los médicos de esta rama que trabajan en otros hospitales para que el servicio especializado llegue a las comunidades, reproduciendo el modelo de la Unidad de Cuidados Comunitarios del Hospital referido.

Se debe agregar, que esta alternativa debe ser tomada en consideración, dado que los alcances obtenidos a la fecha, evidencian que esta iniciativa facilita que el servicio pueda ser captado por la población de más escasos recursos.

Respecto al programa de “Estancias y Ayudas sociales” para ubicar en centros especializados a los adultos mayores en riesgo y brindarles servicios adecuados a sus necesidades, se considera que las acciones que se realicen en ese sentido deben ser sostenidas, por tanto, es importante la coordinación con la Unidad de Acreditación del Ministerio de Salud a efecto de realizar en forma conjunta la evaluación en los establecimientos que ofrecen este servicio.

e. De la falta de controles adecuados y oportunos en el manejo de los recursos asignados a esta población

En el informe anual del año anterior la Defensoría se refirió a la situación que presentan los distintos establecimientos de atención de adultos mayores, dado que en la mayoría de los casos, reciben financiamiento de diferentes instituciones públicas como el IMAS y la Junta de Protección Social de San José, cobran tarifas y reciben donaciones y contribuciones de otras fuentes.

A la fecha que corre este informe, dicha situación se mantiene, pero surge un elemento nuevo constituido por el reclamo de las distintas administraciones de estos centros, en el sentido de que los recursos que reciben no son suficientes para cumplir con los requisitos establecidos en las normas de acreditación elaboradas por el Ministerio de Salud, todo lo cual incide en la calidad del servicio que se presta.

Es imprescindible referir que anteriormente el IMAS utilizaba los fondos de FODESAF para subsidiar las instituciones de bienestar social y, esta Defensoría en el informe anterior, ya había advertido la necesidad de un mayor control. Lo anterior por cuanto el porcentaje disponible para los programas de bienestar social cada vez se reducía más en razón de que la mayor parte de dicho fondo se asigna por disposición de ley específica, sin que este sea el caso de la población de adultos mayores. A raíz de los hechos ocurridos con la administración del FODESAF, de momento estos recursos no se han distribuido, en vista de que el IMAS ha emprendido nuevas acciones tendientes a una mejor administración y distribución del financiamiento proveniente del Servicio de Asistencia Social para la ejecución de estos programas, entre ellas, la suscripción de los convenios con las distintas organizaciones sociales.

En este sentido, el IMAS ha trabajado en la definición de políticas institucionales con respecto a la distribución de recursos económicos dirigidos a la población en situación de pobreza, pobreza extrema riesgo social y abandono. Para lo cual ha aunado esfuerzos con la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (FECRUNAPA), a fin de formalizar los convenios con los establecimientos de bienestar social que atienden a las personas adultas mayores.

En relación con el mecanismo para definir el monto del subsidio a los establecimientos se basa en la solicitud que éstos, de conformidad con el estudio socio económico que realizan de cada uno de sus beneficiarios, siguiendo las indicaciones del instructivo confeccionado por el IMAS que permite establecer el costo de atención por persona.

Respecto a este procedimiento es importante acotar, que una vez definido el costo promedio de la población calificada, éste no es corroborado por parte del IMAS, quedando supeditado a la discrecionalidad de los administradores de los distintos centros. Esta situación resulta preocupante, puesto que esta Defensoría tiene constancia de la limitación de recursos del Departamento de Administración de Instituciones Públicas y de Bienestar Social del IMAS, responsable de la supervisión y fiscalización de estas organizaciones.

En el mismo orden de ideas, se debe señalar los deficitarios controles en cuanto al manejo de los recursos donados por la Junta de Protección Social de San José, ante los requerimientos de los distintos programas sociales, y específicamente en el caso de los establecimientos de atención de adultos mayores.

En este sentido, se puede ilustrar de la información remitida la Junta de Protección Social de San José, lo siguiente:

De las 212 liquidaciones semestrales recibidas de los centros diurnos y hogares de ancianos correspondientes al periodo 1998, se ha elaborado, por parte de la Sección de Revisión y Control de la Junta al mes de abril del año en curso, 82 informes por liquidación (39%). De igual forma de los 74 proyectos entregados para mejoras estructurales de los servicios se han hecho 50 informes (68%), el restante 32% corresponde a proyectos con plazo no vencido.

De la revisión de los informes, antes citados, se extrae que en varios casos, las liquidaciones no son presentadas dentro del tiempo estipulado en el convenio, que el recurso girado no ha sido liquidado, que los documentos de justificación del gasto facturas o tiquetes de compra no corresponden a la organización en estudio, no tienen el nombre del proveedor, o bien no tienen razón social, algunos gastos no están justificados, se incluyen servicios de la partida de viáticos que no corresponden a este rubro.

De igual forma, se menciona que una organización invirtió parte de los recursos destinados para un proyecto específico, y obtuvo un ingreso por intereses,

sin que el expediente que lleva el Departamento de Acción Social de la Junta contenga la información suficiente sobre el uso dado a estos recursos.

Además, en tratándose de la misma organización, la liquidación de un cheque se recibió al cabo de 3 años y dos meses posteriores al retiro del recurso, y se aclara que no existe convenio firmado que regule la presentación oportuna de los justificantes de gasto. En virtud del hallazgo, la Sección de Revisión y Control recomendó, solicitar el criterio legal en cuanto a las políticas existentes para poder sentar las responsabilidades de la presentación tardía de la liquidación. Asimismo, se solicitó la intervención de la Auditoría con el fin de obtener criterio técnico en cuanto a una posible doble facturación, por cuanto al momento en que la Auditoría realizó el estudio se indica que “el dinero se ha utilizado en su totalidad”; sin embargo el documento de la liquidación, a esa fecha, apenas consignaba la liquidación de la cuarta parte de lo asignado.

Se debe agregar que en el caso de uno los Centros Diurnos, denunciado ante esta Defensoría por supuesto mal manejo de los recursos concedidos, se estableció un total de facturas con un defecto del recurso liquidado de casi el cincuenta por ciento, es decir que por errores en las facturas no se justifica dicho porcentaje en el período objeto de evaluación, quedando pendiente. Por tanto, se dispuso, que el saldo final o remanente deberá de constituir el saldo inicial del siguiente periodo.

Sobre la deficiencia en los controles de la Junta de Protección Social de San, la Contraloría General de la República en su Memoria Anual de 1998, (Tomo I, página 14), señala que “la auditoría en la Junta de Protección Social de San José permitió determinar que esa Junta donó recursos por 1.038.3 millones de colones, para los cuales no efectuó en el campo una fiscalización efectiva de esos recursos, lo que impidió verificar si su uso está de acuerdo con el fin convenido y podría ir en detrimento del logro de las metas, objetivos institucionales y de los programas de beneficencia que promueve. En el control administrativo se evidenciaron significativas debilidades: por cuanto al trámite de donaciones, no existe información apropiada para clasificar a las entidades de bienestar social solicitantes...” (el subrayado no corresponde al original)

De esta forma se puede concluir, que por la importancia del uso de los recursos destinados a los centros de atención de la población de la tercera de edad, que albergan un mínimo del total de este segmento, y dado que la respuesta de los entes financieros, ante las deficiencias detectadas, no es la más adecuada, es urgente crear mecanismos de control que establezcan acciones de prevención y procedimientos sancionatorios más rigurosos, ya que su ausencia es una flagrante violación a los derechos e intereses de esta población.

Por tanto, se reitera la necesidad de establecer, mediante una política homogénea de parte de los entes financieros, acciones específicas de control en la asignación y manejo adecuado de recursos, que permitan realizar el correspondiente control cruzado, tantas veces señalado por esta Defensoría, en resguardo de los recursos públicos.

f. De la falta de una Ley específica de protección integral de la población adulta mayor

De conformidad con el abordaje que realiza esta Defensoría en relación con el tema de los derechos e intereses de la población adulta mayor, es necesario insistir sobre las necesidades y características propias de este grupo poblacional, el cual requiere por su condición de vulnerabilidad, de una regulación específica para así lograr un cambio de paradigma en procura de la efectiva realización y tutela de sus derechos.

De este modo, la Defensoría de los Habitantes el año anterior recomendó al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa, promover y promulgar el Proyecto de Ley Integral para la Persona Mayor (Expediente No 12.812). En cumplimiento de esta recomendación cabe destacar la realización del Foro Regional denominado “La Problemática del Adulto Mayor y sus perspectivas para el nuevo Milenio” organizado por la Asamblea Legislativa.

Dicha actividad contempló la exposición de las distintas iniciativas legislativas orientadas a crear las condiciones para que esta población pueda tener una mejor calidad de vida. Además del proyecto de ley referido, es importante resaltar la reforma a la Ley del Sistema Financiero que permite a estas personas el acceso al bono gratuito de la vivienda, aún cuando no tengan núcleo familiar.

En igual forma, esta Defensoría apoya el proceso de negociación de la agenda legislativa en cuanto al interés de incluir en esta el proyecto de ley a favor del adulto mayor, ya que se debe reiterar la urgente necesidad de contar con una ley específica, que alcance articular todas las acciones aisladas que se han venido adoptando en procura de lograr la debida atención de los derechos de la población adulta mayor, sobre todo a propósito de la declaratoria por parte de la Organización de Naciones Unidas del año 1999 como un año para fortalecer una sociedad para todas las edades.

CAPITULO IV. PROMOCION Y DIVULGACION DE LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES

INTRODUCCION

La Ley N° 7319 en su artículo primero, establece dos ejes de acción de la Defensoría de los Habitantes: proteger los derechos y los intereses de los habitantes y promocionar y divulgar sus derechos.

La Defensoría considera indispensable que las personas conozcan sus derechos y tomen conciencia sobre el correlativo deber de protegerlos y hacerlos válidos. En la medida en que los habitantes dispongan de información precisa y de los instrumentos organizativos necesarios, podrán gestionar por sí mismos, la resolución de los problemas que los afecten o que lesionen sus derechos.

La educación formal en Costa Rica está formando habitantes educados, mas no informados de sus derechos. Los habitantes desconocen sus derechos fundamentales, sus derechos cívicos y legales como ciudadanos, sus derechos como usuarios o como consumidores.

La promoción de los derechos de los habitantes reviste una esencia que va más allá de la acción de divulgación; debe procurar el paso de las personas a un estadio superior en cuanto a su calidad de vida, a través del disfrute pleno de sus derechos. Es por eso que la información y el conocimiento que de ellos tengan los habitantes, será primordial en la interiorización de una conciencia participativa de la sociedad civil en los procesos de aplicación de los derechos.

En el umbral del siglo XXI y para lograr una efectiva protección de los intereses ciudadanos, el papel de la Defensoría debe orientarse hacia la divulgación y promoción de los derechos humanos, lo cual es una acción indispensable en el cumplimiento de sus objetivos, ya que no se puede defender lo que no se conoce.

A. DIRECCION DE COMUNICACION INSTITUCIONAL. EL AUSPICIO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

1. Divulgación y Promoción de derechos de los habitantes en zonas urbano marginales del área central del país

Con el decidido apoyo del Instituto Humanista para la Cooperación al Desarrollo (HIVOS), la Defensoría de los Habitantes desarrolló un proyecto especial de promoción de derechos en comunidades urbano marginales denominado "*Proyecto de divulgación y promoción de derechos de los habitantes en zonas urbano marginales del área central del país*", en el cual se involucraron comunidades e

instituciones y se utilizaron todos los recursos pedagógicos y didácticos para hacer efectiva la promoción y la difusión de los derechos.

El proyecto en general tuvo contacto con poblaciones o grupos heterogéneos, lo que incidió en el nivel de receptividad. Destacaron algunas comunidades que presentaron gran interés y participación en las diferentes temáticas, lo que llevó a considerar que serán importantes agentes multiplicadores de los derechos humanos y la defensa de los mismos.

Como parte del proyecto, se propusieron diferentes actividades para la educación en derechos, tales como charlas, talleres, cértámenes y festivales, metodologías que han sido efectivas para motivar la participación de las comunidades. Las temáticas que se cubren en dichas actividades comprenden derechos de la niñez y la adolescencia, derechos de la mujer, derechos del adulto mayor, entre otros.

a. Charlas divulgativas y talleres

Estas actividades estuvieron dirigidas en su mayor parte a estudiantes de escuelas y colegios, con la participación de aproximadamente **215** personas. Los temas que se desarrollaron versaron sobre derechos humanos, derechos de los jóvenes, la labor de la Defensoría de los Habitantes y la Ley Penal Juvenil, entre otros.

Las charlas y talleres fueron parte de un proceso de educación en derechos que culminó con el Festival Artístico Deportivo “*Un día por los derechos humanos*”.

b. Festival Artístico Deportivo “Un día por los derechos humanos”

Como cierre del proyecto se realizó un Festival de Expresión Cultural y Deportivo entre comunidades el sábado 29 de agosto en el Gimnasio de la Villa Olímpica José Figueres Ferrer en Desamparados y contó con la participación de aproximadamente **160** niños y niñas y **40** docentes, miembros de los equipos interdisciplinarios de los centros educativos que trabajaron en la preparación de la actividad.

Niños y niñas de once escuelas presentaron su visión de los derechos humanos por medio de expresiones artísticas como danza, música, teatro, mimo, pintura, graffitti. Dichas escuelas fueron: León XIII, Ipís, Lomas del Río, Rincón Grande de Pavas, Alajuelita, San Felipe, Concepción, La Aurora, Tejarcillos, San Sebastián y Los Guido.

El objetivo de este festival fue recapitular y evaluar los conocimientos adquiridos por los participantes durante todo el proceso, mediante la expresión de los derechos que como ciudadanos poseen, rescatando los juegos tradicionales, así como el derecho a una recreación sana.

Uno de los componentes importantes de la actividad lo constituyó la producción plástica y literaria. En estas actividades participaron todos los niños y niñas de cada escuela; luego, un jurado seleccionó los mejores cuatro trabajos en cada área para que representaran a la institución el día del evento final.

c. Logros alcanzados

La experiencia ha sido enriquecedora no sólo para las comunidades, sino también para la Defensoría de los Habitantes. Se logró contacto directo con el habitante, su entorno, su realidad cotidiana; de esta manera, se evidenciaron las necesidades reales en la defensa de sus derechos y los obstáculos que se les presentan para hacerlos efectivos.

Las escuelas y los equipos interdisciplinarios (psicólogos, orientadores y trabajadores sociales) se constituyeron en actores eficaces para establecer el contacto entre la Defensoría y las comunidades, ya que por medio del niño se llegó también a sus profesores, sus padres y a la comunidad en general.

Por otra parte, la participación de las escuelas en el área de la plástica fue muy enriquecedora; los estudiantes plasmaron en sus trabajos lo que ellos habían comprendido de las charlas que recibieron. Cada institución expuso el material, lo cual resultó una gran motivación para los niños y niñas y propició además un importante espacio de comunicación y difusión de la temática de los derechos humanos dentro de las escuelas, uno de los principales objetivos del proyecto.

Los centros educativos han incorporado como un valioso recurso las actividades de expresión cultural, como una alternativa a los métodos tradicionales de aprendizaje.

Además, el proyecto permitió establecer contacto con líderes comunales, a los cuales se ha concientizado sobre los derechos humanos y su importancia. Se ha despertado el interés y se les ha entregado herramientas de trabajo, con lo cual se espera que ellos sean quienes asuman un rol más proactivo en la defensa de sus derechos.

2. Promoción, Fortalecimiento y Sostenibilidad de las Capacidades Locales para la Protección de Derechos Humanos en el Cantón de Upala

El Proyecto de Promoción, Fortalecimiento y Sostenibilidad de las Capacidades Locales para la Protección de Derechos Humanos en el Cantón de Upala, ejecutado por la Defensoría de los Habitantes con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ACNUR, OIT/IPEC y UNICEF, se desarrolló como un mecanismo real y efectivo de inserción de las labores propias de la institución en lo que a protección y promoción de derechos se refiere, en

zonas en las que sufren un nivel importante de vulnerabilidad en relación con sus derechos fundamentales por su especial problemática.

La acción de la Defensoría de los Habitantes en este Proyecto se orientó en dos vertientes. La primera, enfocada a la atención institucional de denuncias concretas de los habitantes en torno a casos relacionados con limitaciones y violaciones de derechos y libertades; la segunda, a través de la promoción y difusión de los mismos.

Este proyecto intergencial realizado en Upala capacitó a pobladores y funcionarios públicos en el conocimiento de los Derechos Humanos, así como otros derechos específicos relacionados con niñez y adolescencia, violencia doméstica, derechos de los migrantes y otros.

a. Principales actividades desarrolladas

i. *Atención de consultas*

Durante el periodo del Informe funcionó en la comunidad de Upala una oficina con el fin de atender las inquietudes de los habitantes, así como la atención institucional de quejas y consultas sobre violaciones de derechos fundamentales. Esta presencia institucional permitió la atención de casos relacionados con la negativa o deficiente prestación de servicios públicos por parte de instituciones del Estado, así como otras referidas al acceso a dichos servicios.

Aproximadamente doscientas cincuenta consultas fueron evacuadas durante la ejecución del proyecto en Upala. Debe señalarse además, como uno de los logros del proceso, el establecimiento de redes de funcionarios públicos; esto facilitó la atención de los casos presentados y permitió una mayor presencia de la Defensoría en la comunidad.

ii. *Actividades de promoción*

En lo que respecta a la promoción y difusión de derechos, se diseñó un programa de capacitación dirigido a la sociedad civil y a funcionarios públicos en relación con las áreas que presentan factores violatorios de derechos humanos, tales como migrantes, niñez y adolescencia, género, policía, salud, ambiente, educación, entre otros.

El abordaje metodológico de éstas áreas se desarrolló por medio de charlas, seminarios y talleres a cargo de la Defensoría y con la participación de los actores sociales involucrados, tanto de la sociedad civil como de los entes públicos competentes, para una población meta de aproximadamente **1850** personas. Por otro lado, también se recurrió a la utilización de mecanismos no tradicionales de expresión y defensa de derechos.

b. Logros alcanzados y cumplimiento de objetivos

Sin duda alguna, el establecimiento del Comité Cantonal de Defensa para la promoción y sensibilización de los derechos humanos con participación de funcionarios públicos y de la sociedad civil, es uno de los logros más importantes del trabajo en el cantón de Upala.

Debe mencionarse también la conformación de comisiones de trabajo con el fin de aprovechar el apoyo que manifestaron hacia el Comité los habitantes de los diferentes distritos, así como funcionarios de instituciones públicas con oficina en la región.

Por otra parte, se cumplió el objetivo de establecer una oficina de información, promoción y defensa de derechos en la cabecera del cantón de Upala. La oficina se mantuvo abierta de enero a setiembre de 1998, fecha de conclusión del proyecto.

Otro resultado obtenido fue el mantener un diálogo constante con autoridades locales para la elaboración de programas de derechos humanos basados en las necesidades de la población, aspecto que ya ha empezado a dar frutos, como el acercamiento con oficinas públicas como Migración, Municipalidad, Registro Civil y el Sector Salud.

Se informó a sectores estratégicos del cantón sobre los objetivos del proyecto y se confeccionó además un directorio de representantes institucionales y comunales, lo cual permite que la comunidad identifique a los responsables y además concientice a los funcionarios.

Los talleres, semanas culturales y charlas, se realizaron en alianza con líderes comunales o institucionales. En el caso de juventud la mayoría de actividades fueron coejecutadas con el Movimiento Nacional de Juventudes y con la colaboración de funcionarios del Ministerio de Educación Pública. Los talleres sobre migrantes, niñez, entre otros, contaron con la colaboración en la convocatoria de DINADECO y de técnicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (específicamente en Dos Ríos).

3. Autonomía y Sostenibilidad en la Protección y Defensa de los Derechos Humanos en Comunidades Rurales y Urbano Marginales de Costa Rica

Como parte del proyecto, financiado por el Programa Democratización y Derechos Humanos de la Unión Europea, se realizaron una serie de actividades,

entre las cuales se debe mencionar un ciclo de charlas sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia, tres talleres sobre derechos en el Centro de Atención Institucional Buen Pastor y dos charlas sobre el tema de la población indígena.

a. Principales actividades desarrolladas

i. *Ciclo de Charlas sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia*

El ciclo de charlas divulgativas respecto del Código de la Niñez y la Adolescencia se dirigió a los docentes de escuelas y colegios de las cabeceras de cantón de la provincia de San José.

En dicho ciclo se programaron 14 charlas, en las cuales participaron alrededor de **560** docentes, quienes a su vez representaron a **125** centros educativos.

Valga señalar que tanto las charlas como el material difundido, han sido acogidos con mucho entusiasmo por parte de los docentes, quienes han manifestado su interés por que la capacitación sea llevada a cada uno de sus centros educativos, para lo cual se están haciendo las valoraciones correspondientes.

ii. *Talleres de Divulgación de Derechos en el Centro de Atención Institucional Buen Pastor*

Los talleres “El ejercicio del derecho de defensa en el nuevo proceso penal” y “La impugnación de la sentencia y la ejecución de la pena en el nuevo proceso penal” se realizaron los días 25 de marzo y 9 y 14 de abril de 1999, con la participación de **75** personas.

El objetivo de impartir estos talleres fue brindar información clara y concisa a las privadas de libertad acerca del contenido y diversos aspectos relacionados con la nueva legislación procesal penal y la nueva Ley de Psicotrópicos y principalmente los procedimientos legales a los que se enfrentan.

Cada taller fue preparado con una duración de tres horas cada uno. A cada una de las participantes se les entregó material escrito sobre el tema abordado en el taller, de manera que lo pudieran consultar posteriormente y otros documentos sobre derechos de interés para ellas, así como material de apoyo para la exposición.

Especialmente en el caso de las privadas de libertad sentenciadas, existe mucha necesidad de asesoría individual sobre todo para revisar las sentencias con la promulgación de la nueva ley de psicotrópicos y para realizar trámites individuales relacionados con la ejecución de la pena. En el caso de las indiciadas,

por su condición, su necesidad más inmediata se refiere especialmente a la prisión preventiva y a los límites de la actuación policial.

Tomando en cuenta que la población penitenciaria del Buen Pastor es de aproximadamente 250 sentenciadas y 100 indiciadas, quedó establecida por parte de las mismas internas, la imperiosa necesidad de dar continuidad a la particular divulgación de estos temas.

iii. Charlas a funcionarios públicos

Se efectuaron tres talleres dirigidos a funcionarios del Patronato Nacional de la Infancia, los días 19, 23 y 26 de marzo de 1999. El objetivo de los talleres era introducirlos en el tema de los derechos humanos como derechos propios y de todas las personas, además de brindarles información acerca de algunas instituciones que el país tiene para su promoción y protección, haciendo énfasis en las labores y la naturaleza de la Defensoría de los Habitantes.

Estos talleres, que contaron con la participación aproximada de **50** funcionarios. En ellos fue posible abordar experiencias e interrogantes alrededor de los derechos fundamentales de los participantes en su condición de trabajadores públicos frente a los derechos del usuario.

Una de las observaciones más reiteradas por parte de los destinatarios de la capacitación, fue la conveniencia de que estos talleres llegaran a los jefes de las instituciones y a los cuadros de mando medio, principalmente en lo que se refiere a los derechos fundamentales de las personas en su calidad de servidores públicos. Una de las conclusiones obtenidas, señala de extraordinario beneficio el poder abordar este tema en talleres, cuya metodología permita que funcionarios de distinto nivel de autoridad participen en igualdad de condiciones.

iv. Charlas sobre derechos de las mujeres

Las charlas estuvieron dirigidas a un grupo de aproximadamente **60** mujeres indígenas de Buenos Aires de Puntarenas y se realizaron los días 29 y 30 de marzo de 1999, con una duración de cuatro horas cada una. Las temáticas estuvieron centradas alrededor de la normativa de protección a la familia y crianza de hijos, con énfasis en el tema de las pensiones alimenticias, la unión de hecho y la Ley sobre Violencia Doméstica.

Los objetivos principales de estas charlas fueron los de contribuir al proceso de empoderamiento de los derechos humanos por parte de las mujeres indígenas, así como dar a conocer las normas e instrumentos legales de mayor importancia para la defensa de sus derechos, principalmente lo que se refiere a las medidas de protección que deben brindar las instituciones públicas ante los casos de violencia doméstica.

También interesaba a la Defensoría contribuir con el fortalecimiento de instancias comunales que estuvieran dirigidas a informar y defender los derechos de la mujer indígena.

v. *Charlas sobre derechos de la población indígena*

Las charlas se impartieron en las comunidades indígenas de La Pera y Chiroles de Talamanca, los días 15 y 16 de abril de 1999, con la participación de aproximadamente **40** personas.

El objetivo principal de estas actividades fue poner al alcance de estos habitantes, los mecanismos de acceso a la Defensoría, su competencia y funcionamiento. Además, se trabajaron algunas dinámicas sobre normativa especializada, tal como el resumen temático de Resoluciones Constitucionales relacionadas con Pueblos Indígenas, la Ley Indígena y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

vi. *Charlas sobre derechos de la persona adulta mayor*

Las charlas estuvieron dirigidas a la población adulta mayor y se realizaron los días 12 y 15 de abril de 1999 en las instalaciones de la Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO), donde participaron alrededor de **75** personas.

La temática que se abordó en las charlas se enfocó a las siguientes áreas:

1. Ley contra la violencia doméstica y su efectivo papel de protección al adulto mayor.
2. Defensa de los derechos fundamentales de las personas mayores y la Ley de Pensiones Alimenticias.
3. Violencia patrimonial y medidas efectivas de protección. Promover la solidaridad social y la participación ciudadana, con el fin de incrementar la corresponsabilidad de todos en la atención a las personas mayores.
4. Fortalecimiento de las estructuras administrativas para el desarrollo y coordinación de la política social dirigida a las personas mayores. Mecanismos de participación directa.

b. Análisis de resultados

Los principales resultados alcanzados mediante la ejecución del Proyecto *Autonomía y Sostenibilidad en la Protección y Defensa de los Derechos Humanos en*

Comunidades Rurales y Urbano Marginales pueden puntualizarse de la siguiente manera:

- Este trabajo integró un conjunto de experiencias novedosas, que posibilitó a la Defensoría la creación y consolidación de diferentes formas de abordaje para la divulgación y promoción de derechos.
- Este proyecto le permitió a la Defensoría conceptualizar una identidad propia del proceso de divulgación y promoción de derechos, el cual se identificó por un fuerte carácter pedagógico y educativo, tanto para los habitantes destinatarios como para la misma Defensoría. De hecho, las metodologías de trabajo llegaron a captar mayoritariamente el interés de personas e instituciones involucradas en la protección y defensa de los derechos, lo que se hizo evidente en la amplia y permanente concurrencia de los habitantes a las actividades programadas, así como en las constantes demandas de presencia institucional.
- En este sentido el proyecto coadyuvó con el proceso formativo de los habitantes, por cuanto la institución logró -con muy buen suceso- trasladar a diversos sectores de la población, el conocimiento y manejo de la legislación vigente, lo que redundó en el ejercicio real y efectivo de derechos e intereses particulares de cada grupo.
- El proyecto permitió dimensionar que la promoción de los derechos de los habitantes reviste una esencia que va más allá de la acción de divulgación; y que a través del disfrute pleno de los derechos, es posible ayudar a las personas a dar un paso seguro hacia un estadio superior en cuanto a su calidad de vida. La información y el conocimiento que tengan los habitantes sobre los mecanismos para la protección de sus derechos, es el insumo indispensable para la interiorización de una conciencia participativa en los procesos cotidianos e inmediatos de aplicación de los derechos.
- Se evidenció que el habitante no puede seguir siendo el receptor pasivo de los servicios institucionales. Por el contrario la coyuntura del país exige una transformación de actores protagonistas, de un proceso de lucha cívica por los derechos, bajo la premisa de que no se puede defender lo que no se conoce.
- A partir de los resultados obtenidos, producto de estas mismas actividades, fue posible conocer los mecanismos de resistencia y de asimilación que mostraron los habitantes con respecto al aprendizaje informal de sus derechos, todo ello en el contexto de su propia realidad. Por lo tanto, es criterio de la Defensoría que en la medida que los habitantes dispongan de información y de los instrumentos organizativos necesarios, podrán gestionar por sí mismos la resolución de los problemas que los afecten o que lesionen sus derechos.
- La demanda de los habitantes en torno a sus necesidades de defensa, evidenció como las manifestaciones del sistema democrático representativo, deben ceder paso a un sistema de mayor participación, cuyos habitantes se involucren en la

gestión de los asuntos públicos, participando directamente en los procesos de formulación de políticas públicas y ejerciendo control sobre el trabajo de las instituciones y sus funcionarios, a favor de la protección de sus derechos.

- El proyecto hizo posible que la Defensoría adquiriera la experiencia y los conocimientos necesarios para asumir con responsabilidad la implementación de otras iniciativas que persigan el fortalecimiento de las funciones de promoción y divulgación de la institución.

B. ACTIVIDADES PERMANENTES DE PROMOCION Y DIVULGACION

Durante el periodo que cubre este Informe Anual, la Dirección de Comunicación Institucional desarrolló una serie de actividades de promoción y divulgación de derechos tales como charlas, talleres y festivales, además de la atención diaria de estudiantes e investigadores y puestos de información en diversas actividades.

1. Sistema de Información al Usuario (SIU)

Diariamente, la Dirección de Comunicación recibe estudiantes, investigadores y público en general que solicitan información sobre la Defensoría, sus objetivos, organización y funciones, así como también sobre temas específicos como derechos de la niñez, salud, calidad de vida, violencia doméstica, agresión, entre otros.

Las consultas se reciben en forma personal, por teléfono o por fax. En el periodo que cubre el presente informe, el número de consultas atendidas asciende a **850**.

2. Charlas divulgativas

Se coordinaron una serie de charlas y talleres, respondiendo a algunas solicitudes que colegios y organizaciones públicas hicieron a la Defensoría. Además, se coordinaron una serie de charlas a grupos organizados como la Fundación Rahab y la Asociación Triángulo Rosa. En total, participaron aproximadamente **220** personas, en actividades sobre derechos humanos, derechos y deberes de los habitantes, derechos de las mujeres, violencia doméstica, discriminación de minorías sexuales, acoso sexual, unión de hecho, derechos de los niños e hijos fuera del matrimonio. En cada actividad se hizo entrega de material y publicaciones sobre derechos.

3. Puestos de información

Como parte de las labores de la Defensoría, la Dirección de Comunicación atiende también las solicitudes de comunidades, grupos organizados e instituciones para participar en las actividades que organizan a través de la instalación de puestos de información y divulgación.

De esta manera, se ha brindado la colaboración y divulgado material sobre la Defensoría, derechos humanos en general y derechos en particular a organizaciones como:

- Día Mundial del SIDA. Asociación Triángulo Rosa.
- Festival de la Ternura. Despacho de la Primera Dama, PANI, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación Pública, Fundación Ser y Crecer, Paniamor, DNI, Comunidad Baha'í, entre otros.
- Encuentro Latinoamericano de Jóvenes. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Festival de la Solidaridad y la Cooperación. Escuela Rincón Grande de Pavas.
- Un espacio por la Paz. Temporada de la No violencia.
- Festival del Sol. Asociación Sol y Vida.
- Día Nacional de los Derechos del Consumidor. Defensoría de los Habitantes.
- Puertas Abiertas. Ministerio de Salud.

C. OTRAS ACTIVIDADES Y EVENTOS

1. Concierto “Un canto por los derechos humanos”

En el marco de la celebración del Cincuenta Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 9 de diciembre de 1998 la Defensoría de los Habitantes, con el apoyo de UNESCO y del Colegio de Abogados, realizó en el Teatro Popular Melico Salazar el Concierto “*Un canto por los derechos humanos*”.

La actividad se convirtió en un canto a la vida por medio de reconocidas voces de artistas nacionales, que se unieron para sensibilizar a la población costarricense sobre la importancia de la Declaración para el mundo entero y en

especial para Costa Rica. Es importante mencionar que todos los intérpretes participaron de forma gratuita para unirse a esta fiesta mundial.

Además, se aprovechó la realización del Concierto para rendir homenaje a dos conocidas profesionales que se han distinguido por sus valiosos aportes en la defensa de los Derechos Humanos, no sólo dentro del país sino fuera de él: las señoras Elizabeth Odio Benito y Sonia Picado Sotela.

2. Premio Defensoría de los Habitantes 1998

En su tercera convocatoria, la Defensoría de los Habitantes abrió la recepción de candidaturas para otorgar el *Premio Defensoría de los Habitantes de la República 1998* a una única persona, institución pública o privada que haya realizado la acción más interesante y significativa en la defensa y promoción de los derechos de los habitantes. Diecinueve postulaciones fueron recibidas en esta oportunidad, por su trabajo en defensa de los derechos humanos.

El reconocimiento se otorgó en la *Benemérita Cruz Roja Costarricense* en virtud de las variadas y numerosas actividades que desarrolla en resguardo de los derechos de los habitantes.

El premio consistió en un certificado de reconocimiento y una serigrafía del artista nacional Hernán Arévalo.

3. Coordinación Actividades 50 Aniversario de la Organización de las Naciones Unidas

Con motivo de la celebración del Cincuenta Aniversario de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Defensoría de los Habitantes participó activamente en las reuniones de coordinación con las agencias de Naciones Unidas, de todas las actividades conmemorativas que se efectuaron en el país. La institución apoyó la simulación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se organizó con la presencia de jóvenes estudiantes de colegios de diversas comunidades. La Defensoría contribuyó con material alusivo a la celebración.

4. Temporada Mundial para la No Violencia

En su segundo año, la celebración de la Temporada Mundial para la No Violencia es promovida por un grupo de organizaciones privadas comprometidas con la paz y la no-violencia, entre ellas: Gandhi Institute for Nonviolence, Instituto Lafayette y la Asamblea General de las Naciones Unidas y que además, ha recibido el respaldo de innumerables instituciones públicas y privadas alrededor del mundo, así como de importantes personalidades.

Con la celebración de esta temporada se pretende centrar la atención de la ciudadanía en prácticas y principios no-violentos, orientados hacia la paz y la armonía, con el fin de producir un cambio en la percepción colectiva e iniciar el proceso de recuperación de los valores no-violentos de la sociedad.

En Costa Rica, una serie de instituciones, entre ellas el Patronato Nacional de la Infancia, Unity, la Municipalidad de San José, el Ministerio de Justicia, la Comisión Nacional de Rescate de Valores y la Defensoría de los Habitantes, se dieron a la tarea de organizar las actividades de promoción de la temporada, entre ellas una mesa redonda, un puesto de información en la actividad denominada "Un espacio por la Paz" en el Parque Central; así como el acto de clausura de la Temporada con la asistencia de la Representante del PNUD, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Municipalidad de San José, Centro de Amigos para la Paz, Universidad para la Paz, Ministerio de Justicia, entre otros.

La Defensoría de los Habitantes recibió un reconocimiento como institución "*Constructora de la Paz*".

5. Premio al Mejor Video Creación del año 1998

En el informe del año anterior se señaló que, como parte del manejo del mensaje audiovisual de la institución, se elaboró el vídeo clip de la canción "*Cuenta conmigo*", con el apoyo económico de la Unión Europea y la dirección y producción del Centro Gandhi de Comunicación de la Universidad para la Paz.

La realización del video, contó con la cooperación y el trabajo voluntario del Cuerpo de Bomberos, la Municipalidad y los vecinos de la urbanización Jesús Jiménez de Tibás, el Conservatorio Castella y funcionarios de la Defensoría de los Habitantes.

Es importante señalar que la producción audiovisual del vídeo "Cuenta Conmigo" obtuvo el reconocimiento como *Mejor Video Creación del año 1988*, durante la VII Muestra de Cine y Vídeo Costarricense, convocada por el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, Embajada de España y Centro Cultural de España.

D. PRINCIPALES PUBLICACIONES

Tal y como se manifestó en el informe del año anterior, era imprescindible obtener la uniformidad en la producción de materiales, lo que se logró gracias a la aplicación del *Manual de Imagen Gráfica e Identidad Institucional* de la Defensoría de los Habitantes.

En el periodo que corresponde al presente informe, se publicó el siguiente material:

- Compendio de Pronunciamientos sobre Medio Ambiente (1.500 ejemplares)
- Ley y Reglamento de la Defensoría de los Habitantes (3.500 ejemplares)
- Desplegable Crisis Año 2000 (3.000 ejemplares)
- Ley Igualdad de Oportunidades para personas con Discapacidad (3.000 ejemplares)
- Declaración Universal Derechos Humanos (1.500 ejemplares)
- Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 1997
- Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 1997-1998
- Código de la Niñez y la Adolescencia (4.500 ejemplares)
- Los derechos de las personas adolescentes trabajadoras
- Brochure-Afiche 50º Aniversario Declaración Universal de los Derechos Humanos (5.000 ejemplares)
- Separador 50º Aniversario Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Folleto “Información para las personas centroamericanas que desean acogerse a la amnistía migratoria” (1.000 ejemplares)

E. CASA DEL HABITANTE EN LIBERIA

La oficina en Liberia inició funciones en el segundo semestre de 1998, con el fin de ofrecer los servicios de defensa y divulgación de derechos de los habitantes de la región Chorotega, dentro de los esfuerzos que realiza la Defensoría de los Habitantes en su proceso de descentralización.

En el periodo que va de octubre de 1998 a abril de 1999, se atendió un total de **940** consultas. No se cuenta con la información precisa de las consultas atendidas durante los primeros meses de operación de la oficina, es decir de julio a setiembre, dado que no se contó con los recursos necesarios para el registro y sistematización de la información requerida.

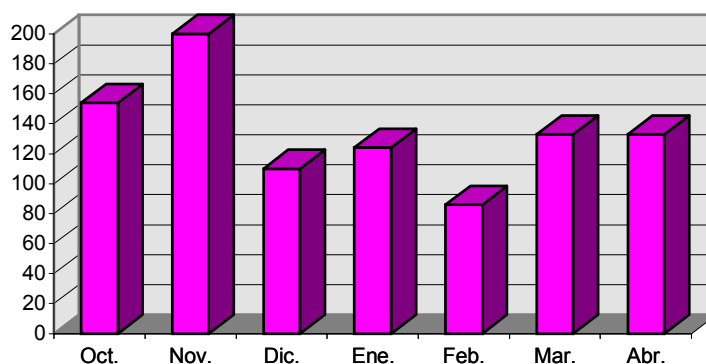
En el siguiente cuadro se presentan los datos totales de consultas por mes, para el periodo de análisis.

**Resumen de Consultas Atendidas
por mes en la Región**

Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	TOTAL
154	200	110	124	86	133	133	940

Esta misma información se puede observar en forma gráfica, en donde se muestra la tendencia en el comportamiento de los usuarios de la oficina durante el periodo mencionado.

Distribución de consultas Oct. 98 - Abr.99



Obsérvese que los meses de mayor demanda del periodo presentado corresponden a octubre y noviembre de 1998, lo cual coincide con dos factores específicos: a) es el periodo posterior a la etapa de mayor divulgación y trabajo de campo, la cual permitió a los habitantes de toda la región conocer más sobre sus

derechos y la oficina como instancia para hacerlos valer; b) dicho periodo además implicó la presencia permanente de dos personas para atender consultas.

De haberse continuado con el trabajo de campo dirigido a divulgar, promover y educar a los habitantes de la región en derechos humanos, el volumen de la demanda podría haber sido mayor.

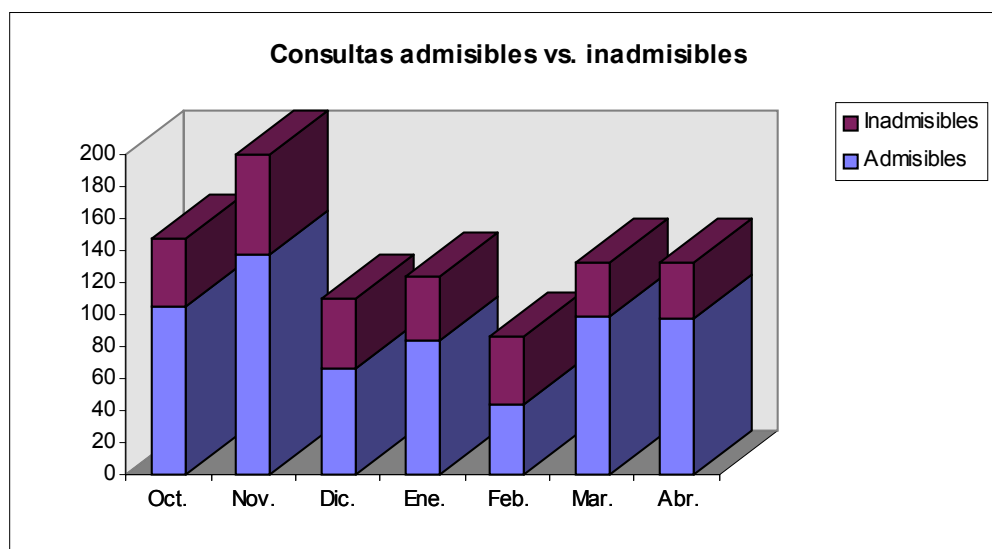
De acuerdo con los criterios establecidos por la Defensoría, del total de consultas atendidas en este periodo, el 32.77% son inadmisibles, ya que representan situaciones que atañen al sector privado. Esta situación refuerza la recomendación de fortalecer el trabajo de campo dirigido a divulgar y promover los derechos de los habitantes, así como la naturaleza y funciones de la institución, lo cual redundará en una mayor eficiencia de la operación de la oficina en la zona.

En el cuadro siguiente se resume la relación existente entre el volumen de consultas que se pueden considerar admisibles, frente a las inadmisibles.

Resumen de consultas admisible frente a las inadmisibles

	Oct.		Dic.		Feb.		Abr.	TOTAL
Admisibles	105	137	66	84	44	99	97	632
Inadmisibles	49	63	44	40	42	34	36	308
TOTAL	154	200	110	124	86	133	133	940

La información anterior puede observarse en el siguiente gráfico.



Lo anterior permite inferir con claridad la significativa relación entre los dos tipos de consultas. Existe un porcentaje muy importante de consultas que por su naturaleza no deberían estar siendo atendidas por la oficina, porcentaje que ronda

el 33% y que equivale a decir que un tercio del tiempo efectivo laboral se está asignando a atender este tipo de consultas, lo cual puede considerarse desde cierta perspectiva como un tiempo no aprovechado eficazmente, en tanto sería posible disminuir dicha asignación, con actividades dirigidas a enseñar a los habitantes, el tipo y forma de atención de consultas de la institución.

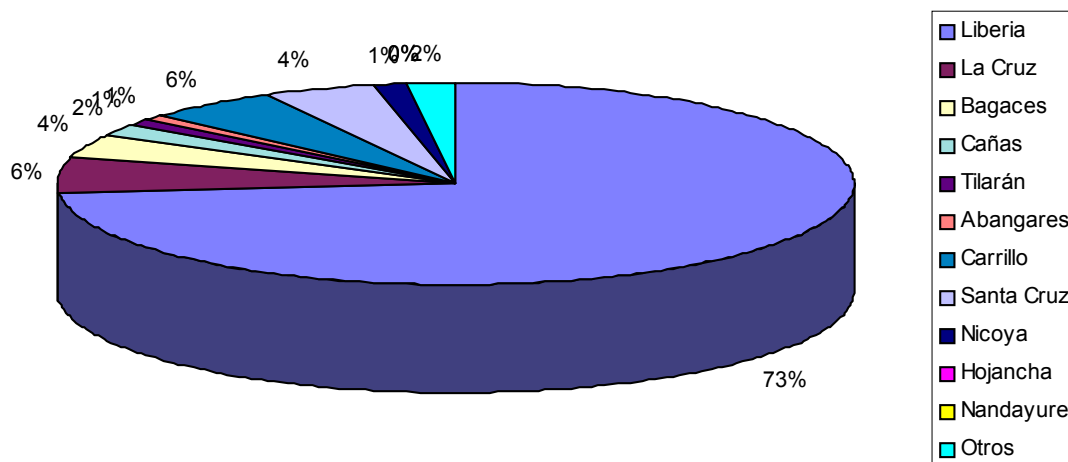
En el cuadro siguiente se resume toda la atención de consultas del periodo de análisis, según el cantón de donde proceden los quejosos.

Resumen de Consultas según cantón de origen

Cantones	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	TOTAL
Liberia	115	158	74	98	64	91	91	691
La Cruz	10	9	9	2	7	7	8	52
Bagaces	5	8	5	2	1	10	6	37
Cañas	2	2	2	6	1	4	3	20
Tilarán	2	1	0	0	1	2	1	7
Abangares	1	0	3	0	0	3	0	7
Carrillo	7	11	7	5	4	10	9	53
Santa Cruz	5	7	7	7	4	3	8	41
Nicoya	2	0	2	2	1	2	4	13
Hojancha	0	1	0	0	0	0	0	1
Nandayure	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	5	3	1	2	3	1	3	18
TOTAL	154	200	110	124	86	133	133	940

La desproporción en la distribución de la demanda del servicio, se observa claramente en el gráfico siguiente.

Distribución de las consultas según cantón de origen



Según lo observado en el gráfico anterior, el 73% de las consultas provienen del cantón de Liberia, mientras que el restante 27% se distribuye entre 11 comunidades de origen más, lo que evidencia una gran desproporción en cuanto a la población que se está beneficiando del servicio.

Resulta igualmente significativo notar como de la comunidad de Nandayure no se ha recibido ninguna consulta, lo que reafirma la hipótesis de que existe una relación muy estrecha entre la distancia y el nivel de uso de los servicios; otra hipótesis que se maneja en esta oficina pero que aún no se ha confirmado fehacientemente, es que igualmente existe una relación directa entre el nivel socioeconómico del usuario, su exposición a situaciones en que se lastimen sus derechos y el uso de los servicios de la institución.

Así pues resulta evidente la necesidad de reimpulsar estrategias dirigidas a realizar trabajo de campo en relación a las tareas de divulgación, promoción y educación comunitaria en derechos humanos y mecanismos de defensa, a fin de llegar a todas las comunidades.

Durante los meses de julio a octubre del año 1998 se trabajó duramente en actividades divulgativas y promocionales en los cantones de Santa Cruz, Carrillo y La Cruz, razones por las cuales durante el periodo de análisis se observa una mayor participación de estas comunidades en el uso de los servicios de la oficina de Liberia.

De acuerdo con las áreas de trabajo de la Defensoría, la mayor parte de las consultas están directamente relacionadas con la Dirección de Control de Gestión Administrativa (38%) y la Dirección de Calidad de Vida (27%); el porcentaje restante se divide en consultas a expedientes (17%), Mujer (7%), Protección Especial (5%) y Niñez (5%). En el cuadro siguiente se presentan las cifras

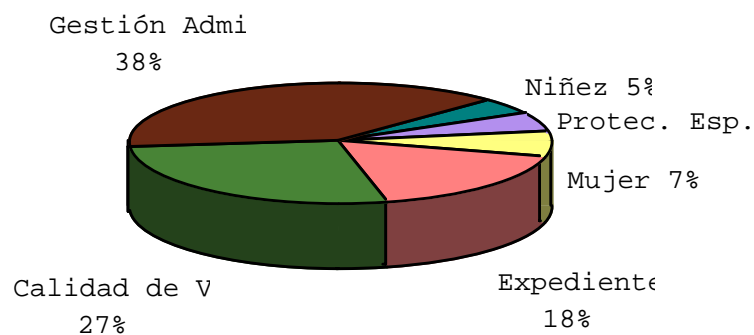
referentes a la distribución de las consultas atendidas según el área a la que correspondieron.

Distribución de las consultas según área de atención

Area	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	TOTAL
Calidad Vida	15	40	14	14	17	43	27	170
Gest. Admin.	35	56	29	38	17	38	32	245
Mujer	11	10	1	6	5	6	6	47
Niñez	7	5	6	2	3	2	5	30
Prot. Especial	6	11	4	7	0	0	1	29
Cons. Exped.	23	15	12	17	2	10	26	111
TOTAL								632

Nótese que la mayoría de las consultas están relacionadas con las Areas de Calidad de Vida y de Gestión Administrativa, además de la gran cantidad de consultas calificadas como consulta de expedientes, que se refiere específicamente a aquellos casos diversos que no se han resuelto y que los habitantes continúan dándole seguimiento personal en la oficina. El detalle de la información puede observarse en el gráfico siguiente.

Distribución de las consultas según área de atenc



Según se desprende del gráfico anterior, el 65% de los casos atendidos en la región están relacionados con asuntos de las Direcciones de Control de Gestión Administrativa y Calidad de Vida, frente a un 17% distribuido en las tres restantes

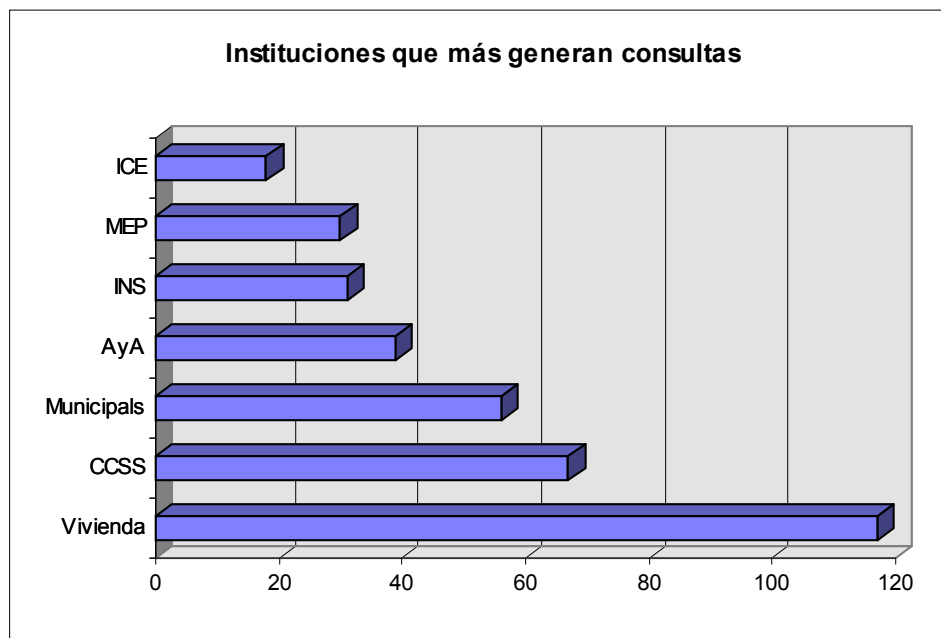
áreas de atención institucional. El restante 17% se refiere a la consulta de expedientes.

En lo que se refiere a los temas atendidos, las consultas o denuncias se concentran básicamente en los temas de vivienda, agua, salud y servicios municipales, entre otros. El tema de vivienda es el que genera la mayor cantidad de consultas (39%), las cuales están relacionadas con la tramitación de bonos y la poca claridad con que las instituciones respectivas tramitan los fondos. Por otro lado, las denuncias relacionadas con el A y A, se relacionan en su mayoría con insatisfacción en los montos de los recibos de agua y en la omisión de respuesta (14%); en el caso de las municipalidades (16%) las denuncias se relacionan con la mala calidad de los servicios que éstas prestan, así como también referidas sobre bienes inmuebles; en el caso del INS (11%) y de la CCSS (20%), la mayoría de las denuncias están relacionadas con el maltrato recibido por parte de los médicos que prestan el servicio.

Datos sobre las instituciones que generan más consultas

Institución	Oct.	Nov.	Dic.	Ene.	Feb.	Abr.	TOTAL
S.F.Vivienda	23	28	5	12	11	26	117
C.C.S.S	11	23	12	9	3	6	67
Municipals.	11	11	8	9	3	8	56
AyA	8	5	2	5	3	10	39
INS	2	6	8	6	0	3	31
MEP	5	2	4	3	5	4	30
ICE	3	7	2	0	1	4	18
TOTAL	55	82	41	44	26	61	358

Según los datos observados en el resumen anterior, más de la mitad de los asuntos admisibles atendidos en la oficina de Liberia, han sido generados por tan solo siete instituciones, notándose un significativo despunte en las instituciones relacionadas con el tema de la vivienda y la salud. Nótese dicha situación en el siguiente gráfico.



En lo que se refiere a labores de promoción y divulgación de derechos, de julio a diciembre de 1998 se efectuaron **94** actividades, entre las que cabe mencionar charlas, talleres, conferencias, videoforos sobre derechos humanos, derechos de la niñez, derechos de la mujer, derechos de las personas con discapacidad, violencia doméstica y medidas de protección, responsabilidades de los funcionarios públicos, calidad de los servicios de salud, así como visitas, inspecciones y reuniones de coordinación con los comités locales de defensa.

Consideraciones generales

A un año de haber iniciado sus funciones y de acuerdo con un sondeo de opinión realizado entre los usuarios, la oficina Regional de Liberia ha logrado satisfacer las demandas de los habitantes, tanto en la forma de atención como en la tramitación de los asuntos.

Debe ponerse particular atención a la gran concentración de uso del servicio por parte de habitantes del cantón de Liberia, concentración que además se da en los barrios marginales o de más escasos recursos, lo cual evidencia que los habitantes pobres son más vulnerables a las disfuncionalidades del Estado.

Otro punto importante es el hecho de que las comunidades demandan mucho más que la atención de consultas, sobre todo lo que se refiere a servicios relacionados con la educación en derechos humanos y mecanismos de defensa, tales como charlas, seminarios, talleres, inspecciones, reuniones vecinales, organización de grupos de defensa.

La oficina regional de Guanacaste debe verse como una experiencia probada y justificada, por lo que requiere un respaldo decidido y firme con el fin de que su

funcionamiento signifique un verdadero apoyo no sólo a los habitantes de la región, sino además, a la razón de ser de la Defensoría.

F. ACTIVIDADES DE PROMOCION Y DIVULGACION 1998-1999

La Defensoría de los Habitantes, en ocasiones con el valioso respaldo de la cooperación internacional, desarrolló en el periodo que cubre este Informe, diversas actividades de promoción y divulgación, dirigidas a promover el respeto y la defensa de los derechos humanos, en el entendido de que el mejor defensor es el habitante mismo.

En los cuadros siguientes, se presenta todo el detalle de la información de las actividades desarrolladas.

1. Charlas y talleres financiados por HIVOS en el marco del Proyecto *“Divulgación y Promoción de derechos de los habitantes en zonas urbano marginales del área central del país”*

Nombre de la actividad	Dirigido a	Asistencia	Fecha
Taller Ley Penal Juvenil	Estudiantes Escuela Lomas del Río de Pavas	25 personas	5-5-98
Charla sobre derechos humanos y Defensoría de los Habitantes	Estudiantes Liceo Brenes Mesén de Hatillo	30 personas	7-5-98
Taller Ley Penal Juvenil	Directores del Circuito 05	30 personas	12-5-98
Taller de teatro con el grupo “Gente como yo” sobre derechos humanos	Estudiantes de Ciudadelas Unidas de Alajuelita	75 personas	15-5-98
Taller Ley Penal Juvenil	Estudiantes Escuela Roberto Cantillano V. de Ipís	25 personas	18-5-98
Derechos Humanos y Defensoría de los Habitantes	Liceo de Pavas	30 personas	6-8-98
Derechos y deberes de los habitantes y el papel de la Defensoría	Colegio Técnico Profesional de Heredia	27 estudiantes	5-10-98
Los derechos humanos y el cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos	Comité Nacional de las Mujeres Cooperativistas	30 personas	9-10-98

Derechos de las mujeres y violencia doméstica	Fundación RAHAB	18 personas	15-10-98
Salud y discriminación de minorías sexuales	Asociación Triángulo Rosa	20 personas	15-10-98
Deberes y derechos del funcionario público	Imprenta Nacional	25 personas	19-10-98
Acoso sexual	Fundación RAHAB	18 personas	22-10-98
Efectos Jurídicos de las Relaciones entre parejas no tradicionales	Asociación Triángulo Rosa	20 personas	29-10-98
Divorcio, separación, unión de hecho	Fundación RAHAB	16 personas	29-10-98
Pensión Alimenticia	Fundación RAHAB	16 personas	5-11-98
Derechos de los niños y niñas e hijos fuera del matrimonio	Fundación RAHAB	16 personas	12-11-98
Organización Grupal	Fundación RAHAB	14 personas	19-11-98

2. Actividades de promoción y divulgación desarrolladas por la Defensoría de la Mujer

Durante el período que comprende este informe anual de labores, la Defensoría de la Mujer realizó numerosas actividades de promoción y divulgación de los derechos de las mujeres.

La labor desplegada por el área en este ámbito incluyó temas como el hostigamiento sexual, la participación política de las mujeres y violencia doméstica, entre otros.

El siguiente cuadro describe las acciones desplegadas por el Área en dichas temáticas.

Nombre de la actividad	Fecha y Lugar	Población meta		Participantes
Actividades de Capacitación sobre la: "Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia"	Aproximadamente 8 actividades en total, realizadas en: Minae, MTSS (sede central, Cartago, Heredia /Alajuela), Apse, colegios	Funcionarios/ as de las instituciones. Profesores/ as de Segunda Enseñanza. Docentes y Estudiantes.	Exponer acerca del hostigamiento sexual, repercusiones, mitos y realidades, así como los contenidos básicos de la ley.	Aprox. 30 personas por actividad

Actividades de Capacitación sobre la Violencia Doméstica y la ley respectiva.	Aproximadamente 6 actividades. Realizadas en comunidades como: Ipís Alajuelita, Alajuela -Centro - y Asociaciones de Mujeres.	Personas de la comunidad.	Explicar el ciclo de la Violencia Doméstica, repercusiones en sus víctimas, contenidos básicos de la ley, sus alcances y limitaciones	Aprox. 25 personas por actividad
Actividades de capacitación sobre Derechos de las Mujeres	Aproximadamente 6 actividades	Procuraduría General de la República, Asociaciones de Mujeres, Sindicatos y Colegios	Informar y sensibilizar sobre sus derechos	Aprox. 30 personas
Reunión de Trabajo de las Directoras de las Defensorías de la Mujer de Latinoamérica	13 al 15 de mayo 1998. San José, Costa Rica	Defensoras / Directoras y Técnicas del IIDH	Operativizar compromisos suscritos en la Declaración de Toledo de la FIO	8 personas
Actividad de coordinación para el trabajo entre la Defensoría y las Mujeres Indígenas de la Zona Sur	7 y 8 de octubre de 1998. Buenos Aires de Puntarenas	Mujeres Indígenas	Exponer funciones de la Defensoría de la Mujer y coordinar acciones futuras	15 personas
III Tribunal de Denuncias sobre Violaciones a los Derechos Humanos de las Mujeres (Co-organizadora)	23 de noviembre 1998 Auditorio OIJ	Población en general	Contribuir al proceso de sensibilización y toma de conciencia acerca de las violaciones y derechos de las mujeres	Aprox. 200 personas
Festival de Arte de Mujeres por los Derechos Humanos (Co-organizadora)	23 de noviembre al 10 de diciembre 1998 Diferente lugares y plazas públicas de San José	Población en general	Conmemorar el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos	No se cuantificó

Mesa redonda: Participación y contribución política de las Mujeres en el desarrollo de la Democracia Costarricense	8 de marzo 1999 Defensoría de los Habitantes	Funcionarias /os de la Defensoría e invitadas especiales	Conmemorar el Día Internacional de la Mujer	60 personas
Taller: La perspectiva de género en el trabajo con poblaciones indígenas	18 de marzo 1999 Buenos Aires de Puntarenas	Funcionarios/as de ARADIKES	Compartir conocimientos y experiencias del trabajo comunal desde esta perspectiva	12 personas
Actividad: Situación de las Mujeres en Costa Rica	19 de marzo 1999 Térraba de Buenos Aires de Puntarenas	Mujeres indígenas	Analizar situación general de las mujeres, especialmente de las indígenas	15 mujeres
Taller : Derechos de las Mujeres en Costa Rica	29 y 30 de marzo 1999 Buenos Aires de Puntarenas	Mujeres indígenas de la Zona Sur	Exponer algunas de las leyes más importantes para la protección de las mujeres	12 mujeres
Taller: Derecho de defensa, prisión preventiva y soluciones alternativas en el nuevo Código de Procedimientos Penales	8 de abril 1999 Centro Institucional Buen Pastor	Privadas de libertad (Indiciadas)	Conocer procedimientos establecidos en el nuevo Código de Procedimientos Penales	15 personas
Taller: El proceso de revisión y la ejecución de la pena en el nuevo Código de Procedimientos Penales	16 de abril 1999 Centro Institucional Buen Pastor	Privadas de libertad (Sentenciadas)	Conocer procedimientos establecidos en el nuevo Código de Procedimientos Penales	35 personas

Foro: Hacia el cumplimiento de los compromisos de El Cairo	22 de abril 1999 CENAC, San José	Funcionarios/ as públicas y personas interesadas en derechos sobre salud sexual y reproductiva	Informar sobre las reuniones en New York y La Haya sobre Cairo + 5 y definir criterios para instalar la Mesa Tripartita	65 personas
--	-------------------------------------	--	---	-------------

3. Actividades de promoción y divulgación desarrolladas por la Dirección de Protección Especial

Por su parte, la Dirección de Protección Especial llevó a cabo una serie de actividades de promoción y divulgación en temas tales como seguridad de los habitantes, población migrante, indígenas, adultos mayores y población con discapacidad.

La tareas desarrolladas en este sentido se presentan en el siguiente cuadro.

a. Indígenas

Nombre de la actividad	Fecha y lugar	Población meta	Objetivo	
I Taller "Violencia contra la Mujer"	25 de marzo de 1998, en Shiroles de Talamanca	Indígenas	actividad de diagnóstico y de capacitación	30 indígenas y funcionarios de la Sala Constitucional y de la Defensoría de los Habitantes
II Taller "Violencia contra la Mujer"	17 de abril de 1998, en Shiroles de Talamanca	Indígenas	actividad de capacitación	50 mujeres y hombres indígenas de la zona y funcionarios administrativos
III Taller "Violencia contra la Mujer"	13, 14 y 15 de mayo de 1998 en Shiroles de Talamanca. Visita de diagnóstico a la comunidad de Sepeque 2	Indígenas	actividad de capacitación y diagnóstico	50 mujeres y hombres indígenas de la zona y funcionarios administrativos
I Taller "Hacia la Realidad de los Derechos de los Pueblos Indígenas"	18 de junio de 1998, San José	Indígenas Funcionarios públicos	actividad de diagnóstico y difusión	23 instituciones públicas y una representación de mujeres de la Comisión de Mujeres Bribris-Cabécares de Talamanca
II Taller "Hacia la Realidad de los Derechos de los Pueblos Indígenas"	27 y 28 de agosto de 1998, Shiroles y Sepeque de Talamanca	Indígenas Funcionarios públicos	actividad de diagnóstico y difusión	41 funcionarios públicos representantes de 22 instituciones, representación de mujeres y hombres de las comunidades de Talamanca (140) y representantes de la OIT
I Taller de Seguimiento a los compromisos de agosto en Talamanca	17 de setiembre de 1998, San José	Indígenas	compromisos adquiridos por las instituciones públicas	24 funcionarios públicos y de la OIT

Visita comunidades indígenas de la Zona Sur	Durante los meses de octubre y noviembre de 1998, en los seis territorios indígenas (Boruca, Térraba, Cabagra, Ugarrás, Rey Curré y Salitre)	Indígenas	Diagnóstico en los seis territorios indígenas de la zona sur, con la finalidad de escuchar los planteamientos y problemática de las comunidades indígenas que exponen los habitantes de esas regiones	Participación de 20 representantes por cada comunidad
II Taller de Seguimiento a los compromisos de agosto en Talamanca	3 de noviembre de 1998, San José	Indígenas	compromisos adquiridos por las instituciones públicas	34 funcionarios públicos y de la OIT
III Taller "Hacia la Realidad de los Derechos de los Pueblos Indígenas"	13 de noviembre de 1998, Shiroles de Talamanca	Indígenas	actividad de devolución de compromisos adquiridos con las comunidades por parte de las instituciones públicas, consolidación de las acciones primordiales de la red	Participación de funcionarios públicos representantes de 22 instituciones, representación de mujeres y hombres de las comunidades de Talamanca y representantes de la OIT
IV Taller de "Violencia contra la Mujer"	2 de diciembre de 1998, realizado en las instalaciones de ILANUD, San José	Indígenas	Ley contra la violencia doméstica y pensiones alimenticias	Participación de 17 representantes indígenas de Talamanca y 6 de la Zona Sur, 7 funcionarios públicos y representantes de la OIT
Visita niños de Bribri, Talamanca	8, 9 y 10 de diciembre de 1998	Indígenas		12 niños y 4 adultos
Reunión en el cantón de Buenos Aires	11 de diciembre de 1998, representantes de las instituciones públicas del cantón y de las comunidades indígenas de los seis territorios de Buenos Aires	Indígenas	Seguimiento de los problemas de las comunidades indígenas	35 representantes de las comunidades indígenas e instituciones públicas

b. Población con Discapacidad

Nombre de la actividad	Fecha y lugar	Población meta	Objetivo	Participantes
Foro Hacia la Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad: Evaluación de la Ley 7600	Liberia, 6 octubre de 1998 Turrialba, 29 de octubre de 1998 Limón, 4 de diciembre de 1998	Personas con discapacidad, instituciones públicas, instituciones privadas.	Analizar el grado de cumplimiento de la Ley 7600 en relación con el entorno de las personas con discapacidad de las regiones visitadas.	150 personas representantes de instituciones públicas, instituciones privadas, y/o personas con discapacidad
II Foro Nacional de Evaluación del Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.,	14 de mayo de 1999, Centro Nacional de Alta Tecnología CENAT, San José.	Personas con discapacidad, instituciones públicas, instituciones privadas.	Medir el grado de cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas de las obligaciones por el mencionado cuerpo normativo. En días próximos se sistematizará la información recogida esta actividad para posteriormente comunicarla a las instituciones públicas y a los miembros de la sociedad civil participantes.	150 personas aproximadamente en cada foro, representantes de instituciones públicas, instituciones privadas, y/o personas con discapacidad

c. Adultos Mayores

Nombre de la actividad	Fecha y lugar	Población meta	Objetivo	Participantes
Foro Permanente de Protección al Anciano	permanente	Persona Adulta Mayor	Organizaciones de personas adultas mayores	
En conmemoración del Día Internacional de las Personas Adulto Mayor, la Defensoría de los Habitantes organizó conjuntamente con la Asociación Gerontológica Costarricense el Foro denominado "Protección Jurídica de la Persona Adulta Mayor"	1° de octubre de 1998	Persona Adulta Mayor, así como a los cuidadores y funcionarios públicos encargados de su atención	Esta actividad tuvo como propósito difundir los distintos instrumentos jurídicos dispuestos para la tutela y defensa de los derechos de esta Población	
En igual forma esta Defensoría, junto con la Municipalidad de la San José, Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, el Sistema Nacional de Radio y Televisión y la Asociación Gerontológica Costarricense, con motivo de la celebración del Día Nacional de las Personas Adultas Mayores, organizó el II Festival "Voces de Oro"	24 de octubre de 1998	Persona Adulta Mayor	El cual tuvo como fin brindar un reconocimiento a las personas mayores, por su invaluable aporte al desarrollo de nuestra sociedad. Además se rindió un homenaje a un grupo de artistas nacionales que con su aporte contribuyeron a escribir la historia musical de nuestro país	
Charlas en relación con la atención integral en situaciones de abuso, negligencia y abandono de las personas mayores, en coordinación con la con la Asociación Gerontológica Costarricense.	abril 99	Persona Adulta Mayor	Con motivo de las actividades programadas en el marco de la declaratoria del Año Internacional de la Personas Mayores	

d. Población Migrante

Nombre de la actividad	Fecha y lugar	Población meta	Objetivo	Participantes
------------------------	---------------	----------------	----------	---------------

<p>Foro Permanente de Población Migrante</p>	<p>Setiembre, Octubre, Noviembre, Diciembre, Enero 15, Febrero 3, Marzo 3, Abril 7 Mayo 5</p>	<p>Población Migrante</p>	<p>1. Promover el respeto de los derechos humanos de la población migrante irregular en Centroamérica y particularmente en Costa Rica. Contribuir a la formulación de políticas y al diseño de estrategias por parte de los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, para la promoción, integración, protección y asistencia de la población de migrante, teniendo en cuenta sus especificidades y particularmente su condición de vulnerabilidad. 3. Servir como una instancia que garantice la coordinación y la concertación entre sus participantes y demás entidades competentes para la ejecución de acciones específicas en favor de la población migrante asentada en países del área centroamericana y específicamente en Costa Rica.</p>	<p>Instituciones Estatales: -Ministerio de la Presidencia -Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Ministerio de Salud - Ministerio de Planificación Nacional - Ministerio de Seguridad Pública - Dirección General de Migración - Dirección General para la Protección y Ayuda al Refugiado (DIGEPARE) - Caja Costarricense del Seguro Social - Defensoría de los Habitantes de la República - Ministerio de Relaciones Exteriores - Ministerio de Educación - Instituto Mixto de Ayuda Social - Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil - Universidad de Costa Rica - Universidad Nacional- IDESPO Organizaciones no gubernamentales: - El Productor S.R.L. - Asociación Caritas Nacional - Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA)</p>
--	---	---------------------------	--	--

			<p>4. Promover que las políticas públicas garanticen el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de la población migrante conforme a los derechos humanos y proponer nuevas alternativas de integración de éstas en los procesos productivos, educativos, sociales y culturales de los distintos países centroamericanos en que residan.</p> <p>5. Participar e incidir en los diferentes espacios a nivel centroamericano que abarquen la temática migratoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consultores y Asesores Internacionales - ASTRADOMES - A.T.N.U - FLACSO - Fundación Arias para la Paz - Revista Noticiosa El Nicaragüense - Defensa de los niños Internacional (DNI) Agencias Internacionales: - Organización Internacional para las Migraciones (OIM) - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) - Organización Internacional del Trabajo (OIT) - Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) - Consejería en Proyectos para refugiados en América Latina - Voluntarios Naciones Unidas - CERCA-Habitat
--	--	--	--	---

Mesa Redonda de Evaluación del Proceso de Amnistía Migratoria	5 de mayo de 1999	Población Migrante	Realizar una evaluación preliminar del proceso de amnistía migratoria para los centroamericanos, así como de sus resultados y la inserción en la sociedad costarricense	Instituciones y organizaciones miembros del Foro
---	-------------------	--------------------	---	--

e. Población Privada de Libertad

Nombre de la actividad	Fecha y lugar	Población meta	Objetivo	
C.A. I. de San José, se visitó en dos ocasiones.	permanentemente	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	
C.A.I. La Reforma, se visitó en cuatro ocasiones	permanentemente	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	
C.A.I. de Pococí, se visitó una vez	permanentemente	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	
C.A.I. de Limón, se visitó una vez.	permanentemente	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	
C.A.I de Heredia, se visitó una vez	permanentemente	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	
C.A.I de San Ramón, se visitó una vez	permanentemente	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	
C.A.I. Rositer Carballo, se visitó una vez	permanentemente	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	
C.A.I. Adultos Mayores, se visitó dos veces	permanentemente	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	
C.A.I. Amparo Zeledón, se visitó una vez.	permanentemente	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	

f. Seguridad de los Habitantes

Nombre de la actividad	Fecha y lugar	Objetivo	
Comisión Mixta de Rescate de la Zona Noroeste del Casco Metropolitano	Desde el 4 de junio de 1998 a la fecha se han realizado nueve reuniones de trabajo para dar seguimiento, coordinar y planear diferentes actividades tendientes al cumplimiento de los objetivos planteados	Población en vulnerabilidad y comerciantes de la zona noroeste	1°. Ejecutar acciones interpoliciales inmediatas para prevenir y reprimir las diferentes actividades delictivas en la zona. 2°. Implementar medidas de Saneamiento Ambiental y de Restauración Urbana. 3°. Desarrollar acciones tendientes a dignificar la vida de los y las habitantes que se encuentran en estado de indigencia o de riesgo social en la zona.
Mesa redonda sobre el tema: "Seguridad de los Habitantes y Necesidades de Nuevos Modelos de Coordinación Interinstitucional"	15 de diciembre de 1998	Población en vulnerabilidad y comerciantes de la zona noroeste	acerca de las principales conclusiones y recomendaciones del presente diagnóstico

Conformación de la Comisión Mixta de Seguridad de Los Cuadros integrada.	25 de enero de 1999. A la fecha se han realizado cuatro reuniones de trabajo.	Población en vulnerabilidad y comerciantes de la zona noroeste	El objetivo de la Comisión es el de implementar medidas conjuntas para atender la problemática de violencia que predomina en la comunidad de Los Cuadros, y cuyo eje gira en torno al consumo y expendio de drogas ilícitas, acrecentándose con ello otros problemas que afectan la calidad de vida de los habitantes de la comunidad.	Integrado por la Municipalidad de Goicoechea, la Oficina Local del PANI, el Departamento de Planes y Operaciones el Ministerio de Seguridad Pública, la Policía de Control de Drogas, el Grupo de Mujeres Organizadas de Los Cuadros y La Defensoría. La Comisión es coordinada por la Municipalidad de Guadalupe, y supervisada por la Defensoría.
I Taller de Capacitación Policía Municipal	29 abril de 1999	Policía Municipal	Atender las necesidades de los policías municipales	
II Taller de Capacitación Policía Municipal	30 de abril de 1999	Policía Municipal	Atender las necesidades de los policías municipales	

4. Actividades de promoción y divulgación desarrolladas por la Dirección de Calidad de Vida

Durante el período que comprende este informe anual de labores, el Area de Calidad de Vida , realizó numerosas actividades de promoción y divulgación referentes a sus temáticas de investigación.

La labor desplegada por el area en este ámbito incluyó, temas tales como la protección al medio ambiente, el derecho a la salud y la discriminación de las minorías sexuales.

Además, el Area participó en diversas actividades en las que se difundieron los derechos de los pacientes y el manejo de conflictos socioambientales.

En el siguiente cuadro se describen las acciones desplegadas en este sentido.

Nombre de la Actividad	Fecha y lugar	Población Meta	Objetivo	Participantes	Institución ó ONGs
Papel y Experiencias de la Defensoría de los Habitantes en la Protección del Medio Ambiente	5 mayo de 1998. Centro de Capacitación de la Contraloría General de la República	Funcionarios de la Contraloría, Procura-duría y la Defensoría de los Habitantes	Compartir experiencias de defensa en material ambiental.	Visita de expertos de la Entidad Fiscalizadora Superior de Suecia.	Contraloría General de la República
La corrupción y su impacto en la calidad de vida de los costarricenses.	5 de mayo de 1998 en la Facultad de Ingeniería Industrial UCR	Estudiantes		Estudiantes universitarios del curso Estructuras Modernas de Organización.	Universidad de Costa Rica
Foro Sostenibilidad y Paz hacia cultura de tolerancia del "Festibal de la Tierra"	9 de junio de 1998	Estudiantes de la Universidad de Costa Rica		UPAZ, Sindeu, FEUCR, Defensoría Habitantes.	Universidad de Costa Rica
Papel de la Defensoría de los Habitantes	18 setiembre de 1998.				Asociación Nacional de Profesionales de Enfermería
La Defensoría de los Habitantes en la Protección del Derecho a un Ambiente Sano	28 de setiembre de 1998 en Hotel La Condesa	Funcionarios del Ministerio de Salud, inspectores, directores regionales, médicos, otros	Integrar el binomio Salud-Ambiente desde la Perspectiva de los derechos.	100 Participantes.	Ministerio de Salud Defensoría de los Habitantes
Derecho a la Salud y Discriminación de las minorías sexuales.	15 de octubre de 1998 en la Asociación Triángulo Rosa.	Minorías sexuales.	Capacitación sobre derechos	Asociados	Proyecto HIVOS.
Derechos de los pacientes.	28 de octubre de 1998 en la Escuela de Medicina UCR	Estudiantes	Sensibilizar a esta población. Curso de ética.	Estudiantes	Universidad de Costa Rica

Charla explicativa sobre los efectos en la salud por aplicación del DBCP	3 noviembre de 1998	Ministros responsa-bles.	Información	Ministros y Defensoría Habitantes.	Comisión del DBCP
Simposio Economía y Ambiente, Perspectivas para el futuro.	5 y 6 de noviembre de 1998, Escuela de Economía UNA	Estudiantes y profe-sones.		Estudiantes y profesores de la UNA	Universidad Nacional.
Derechos de los Pacientes	18 noviembre de 1998. Facultad de Odontología – Ulacit.	Estudiantes		Estudiantes de Desarrollo de Criterio Clínico IV.	Ulacit.
Exposición del Informe Final, rendición de cuentas de la investigación sobre DBCP, dar a conocer la recomendaciones y su cumplimiento.	20 noviembre de 1999. Auditorio Colegio Universitario de Puntarenas.	Trabajadores Banane-ros, esposas y compañeras afectadas por la aplicación del DBCP.	Información a los afectados de la zona.	200 personas.	Defensoría de los Habitantes
Día Mundial del SIDA	1 diciembre de 1998 en el Parque Central	General	Información	General	Comité de Planificación del Día Mundial del SIDA.
Efectos en la Salud de la Población Expuesta al DBCP, Derechos de Atención Médica y Diagnóstico Temprano.	3 de diciembre de 1998, Auditorio de la Escuela Trópico Húmedo EARTH en Limón.	Médicos, Directores de Hospitales, Enfer-meras, otros profe-sionales de la Región.		300 personas	Defensoría de los habitantes.

La Calidad de Vida y el Derecho a un Ambiente Sano y Ecológicamente Equilibrado.	25 de febrero de 1999. Santa Cruz Guanacaste.	Mujeres representantes de delegaciones internacionales y nacionales de proyecto de cocinas solares, público en general	Apropiación de derechos	100 Participantes.	Defensoría Habitantes Universidad Nacional.
Derechos y Mecanismos de la participación de la sociedad civil.	5 de marzo de 1999 en la Facultad de Derecho.	Estudiantes y participantes del seminario.			UCR. Facultad de Derecho Defensoría de los Habitantes.
Legislación ambiental y competencia de la Defensoría de los Habitantes.	6 de marzo de 1999, Gandoca Manzanillo, Limón	Miembros del Comité de Vigilancia de los Recursos Naturales de la zona.		15 participantes.	CONAMAJ Defensoría de los Habitantes
Taller Nacional del Agua	12 de marzo de 1999. Tribunal Centroamericano del Agua	Técnicos académicos y	Información	Técnicos y académicos	Tribunal Centroamericano del Agua.
Corrupción y Enriquecimiento ilícito.	19 de abril de 1999. Auditorio del Ministerio de Salud.	Técnicos del Ministerio de Salud		Personal del Departamento de Registros y Controles	Ministerio de Salud O.P.S. Defensoría Habitantes

Comisión para el Manejo de la Cuencia del Río Bananito en Limón	22 de abril de 1999.		Entrega de Informes y estudios técnicos, presentación de proyecto empresa PORTICO para manejo de bosque natural en la zona	Técnicas y responsables de manejo de cuerpos de agua	MAG. A y A Asociación de Desarrollo de la Zona. MINAE. Municipal. de Limón Consejo Regional Forestal
Informe de expertos OIEA de la evolución de los pacientes	30 de abril de 1999 en Hospital Calderón Guardia. Servicio de Odontología.				
Comisión Interinstitucional para Reglamentación de Emisiones de Contaminantes Atmosféricos.	1 vez al mes desde el 4 de enero de 1999		Elaboración del Reglamento específico sobre Normas de Emisiones de Contaminantes Atmosféricos por Fuentes Fijas.	Conformada por la Cámara de Industrial de costa Rica, Cámara de Azucareros, Liga Agrícola de la Caña de Azúcar, Industria Nacional de Cemento S.A., Fertilizantes de Centroamérica, UNA, UCR, ITCR, Refinadora Costarricense de Petróleo, MINAE y la Defensoría de los Habitantes.	Conformada por la Cámara de Industrial de costa Rica, Cámara de Azucareros, Liga Agrícola de la Caña de Azúcar, Industria Nacional de Cemento S.A., Fertilizantes de Centroamérica, UNA, UCR, ITCR, Refinadora Costarricense de Petróleo, MINAE y la Defensoría de los Habitantes.

<p>Conformación de la Red en Manejo de conflictos Socioambientales.</p>	<p>Desde noviembre de 1998, una vez al mes.</p>		<p>Fortalecer la capacidad de gestión de recursos naturales y promover la conservación de la biodiversidad a través de procesos participativos. Consolidar un equipo de trabajo en el tema para sistematizar y compartir los conocimientos, capacitar, intervenir como terceros acompañantes o facilitadores en conflictos socio-ambientales e influir en la formulación de políticas al respecto.</p>	<p>Participantes en Costa Rica: Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Universidad para la Paz, Programa de Desarrollo Urbano Sostenible y la Escuela de Geografía de la UCR. Area de Conservación Amistad Caribe del MINAE, Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano, Federación de Organizaciones Conservacionistas, Organización para los Estudios Tropicales, Oficina Regional para Mesoamerica de la Unión Mundial para la Naturaleza y Defensoría de los Habitantes.</p>	<p>Participantes en Costa Rica: Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Universidad para la Paz, Programa de Desarrollo Urbano Sostenible y la Escuela de Geografía de la UCR. Area de Conservación Amistad Caribe del MINAE, Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano, Federación de Organizaciones Conservacionistas, Organización para los Estudios Tropicales, Oficina Regional para Mesoamerica de la Unión Mundial para la Naturaleza y Defensoría de los Habitantes.</p>
---	---	--	--	--	--

Grutas	21 de julio en Hotel Meliá Corobicí. Reuniones mensuales		Comisión Nacional de Políticas Públicas.	ACEPESA, ACREIVAIDES, YISKI, Asociación Coordinadora de Barrios, CCSS, CCAD, MINAE, Cámara de Industria de C. R., CANARDES, CAPRE, Colegio Federación de Ingenieros y Arquitectos, Colegio Federado de Químicos e Ingenieros Químicos, Comisión Nacional de Emergencia, Defensoría de los Habitantes, DINADECO, GTZ, IFAM, A Y A, INVU, ITCR, MAG, MEP, UNICEF, Unión de Gobiernos Locales, UCR, UNED, UNA, MOPT, Ministerio de Planificación Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, PNUD, UICN, UNESCO, UPA Nacional, OPS-OMS.	
--------	---	--	--	--	--

5. Actividades de promoción y divulgación desarrolladas por la Dirección de Niñez y Adolescencia

El Area Niñez y Adolescencia realizó actividades de promoción y divulgación de gran relevancia y con un efecto multiplicador de gran envergadura. La labor desplegada por el Area en esta materia incluyó, entre otros temas, la explotación sexual infantil, la difusión del Código de la Niñez y Adolescencia y el trabajo de menores.

El siguiente cuadro describe las acciones desplegadas sobre el particular.

Región	Centros educativos	Total participantes	Fecha
Escazú	Liceo de Escazú Escuela Ezequiel Morales Esc. Rep. de Francia Esc. Bello Horizonte Esc. Campestre Diurno Esc. El Carmen Esc. Ntra. Sra del Pilar Esc. Juan XXIII Esc. Rep. de Venezuela Esc. Guachipelín	42 docentes	8-3-99
Aserrí	Liceo de Aserrí Escuela Bajos de Praga Esc. Corazón de Jesús Esc. Gabriel Brenes Esc. Domingo Faustino S. Esc. Andrés Corrales Esc. La Trinidad Esc. Santa Teresita Esc. Manuel Hidalgo Esc. Alejandro Rodríguez	39 docentes	10-3-99
Guadalupe	Liceo Napoleón Quesada Escuela Dr. Ferraz Esc. Pilar Jiménez Esc. Roberto Cantillano Esc. América Central Esc. Esc. Filomena Blanco Esc. José Cubero Esc. Juan Flores	39 docentes	12-3-99

Santa Ana	Liceo de Santa Ana Liceo Ntra Sra. del Pilar Esc. Luis Demetrio Tinoco Esc. Andrés Bello López Esc. Brasil Esc. Ezequiel Morales Esc. La Mina Esc. República de Francia Esc. San Rafael Esc. Isabel La Católica	47 docentes	15-3-99
Alajuelita	Liceo de Alajuelita Escuela Calle El Alto Esc. Ciudadelas Unidas Esc. Concepción Esc. Abraham Lincoln Esc. Ismael Coto Esc. Lámpara Esc. Los Pinos Esc. San Felipe	37 docentes	17-3-99
Carmen-Morazán	Liceo de Señoritas Liceo Castro Madriz Esc. Buenaventura Corrales Esc. República del Perú Esc. Vitalia Madrigal Escuela España Esc. Marcelino García Flamenco	41 docentes	19-3-99
Desamparados	Liceo Monseñor Rubén Odio Liceo Gravilias Liceo Calle Fallas Escuela Las Letras Esc. Central San Sebastián Esc. Los Guidos Esc. Finca La Capri Esc. República de Haití Esc. Sotero González	36 docentes	22-3-99
Coronado	Liceo de Coronado Esc. Dulce Nombre Esc. José Marín Cubero Esc. Estado de Israel Esc. Manuel Ma. Gutiérrez	38 docentes	24-3-99

Tibás	Liceo Mauro Fernández Esc. Esmeralda Oreamuno Esc. Jesús Jiménez Esc. José R. Araya Esc. León XIII Esc. Miguel Obregón Esc. Mons. Anselmo Llorente	39 docentes	26-3-99
Liberia	Instituto de Guanacaste Colegio Agropecuario Escuela Ascención Esquivel Esc. Corazón de Jesús Esc. Jesús de Nazareth	50 docentes	5-4-99
San Pedro	Liceo Anastasio Alfaro Liceo José J. Vargas Calvo Escuela Cedros Esc. Betania Esc. Dante Aligheri Esc. Franklin Roosevelt Esc. Granadilla Norte Esc. José Figueres Ferrer Esc. Monterrey	41 docentes	7-4-99
Puriscal	Liceo de Puriscal Liceo Ciudad Colón III Ciclo Tabarcia Esc. Darío Flores Hernández Esc. Ramón Bedoya Esc. Jacinto Mora Gómez Esc. Rogelio Fernández Esc. Roberto López Esc. Lisímaco Chavarría Esc. San Bosco Esc. Eloy Morúa Esc. Cerbatana Esc. Candelaria Esc. Mixta de San Juan	36 docentes	9-4-99
Curridabat-Zapote	Liceo Rodrigo Facio Brenes Liceo José Ma. Castro Madriz Liceo Curridabat Liceo Granadilla Norte Liceo de Pacayas	40 docentes	12-4-99

Moravia	Liceo de Moravia Col. María Inmaculada Esc. La Isla Esc. La Trinidad Esc. Los Sitios Esc. María Inmaculada Esc. Platanares Esc. Primaria Victoria Esc. Porfirio Brenes	40 docentes	14-4-99
---------	--	-------------	---------

CAPITULO V. PROYECCION INSTITUCIONAL

Este año se decidió incorporar un capítulo denominado Proyección Institucional, ello con el propósito de referirse a una serie de tareas ejecutadas por funcionarios de la institución, así como a propuestas de abordaje de temas tales como la seguridad nacional.

La Defensoría es una institución que tiene, como una de sus principales características, ser una entidad neutral y de confianza para los habitantes, lo cual significa que cuenta con los requisitos básicos e indispensables para desempeñar una función de mediadora al colocarse entre aquellos y las instituciones del sector público.

El papel de institución interlocutora le ha permitido a la Defensoría conocer y participar a fondo en la amplia diversidad de problemáticas que de manera cotidiana le son expuestas.

La proyección institucional resulta vital en el entendido de que *"... la divulgación al público permite que la opinión conozca la institución, alienta la participación del ciudadano en el mejoramiento de la administración, hace comprensible la actividad estatal y en últimas genera la confianza pública en el Ombudsman."* (J. Córdoba Triviño, **Modelos de Ombudsman en el Mundo**, p. 50)

En este contexto se dedica un acápite de este capítulo a la participación de la Defensoría de los Habitantes como coordinadora de la Comisión de Verificación de Acuerdos del Proceso de Concertación Nacional.

Asimismo, se incluye un análisis del tema de la seguridad nacional, dada la participación de la Defensoría en un proyecto de recuperación de la calle 8 de la ciudad capital.

Seguidamente se presenta un recuento de la participación de la Defensoría en los medios de comunicación colectiva, los cuales resultan un instrumento de utilidad para dar a conocer de manera masiva la posición institucional en punto a temas específicos o bien de preocupación nacional.

A. PARTICIPACION DE LA DEFENSORIA EN EL PROCESO DE CONCERTACION NACIONAL

1. Reflexiones sobre el mecanismo del Proceso de Concertación

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 27106-MP del 15 de junio de 1998, el Poder Ejecutivo estableció el marco jurídico y filosófico que regiría el denominado *"Proceso de Concertación: consenso para un futuro compartido"*. Dicho Decreto indicaba que el *"proceso de concertación está concebido como un ejercicio de convivencia civilizada, constructiva y productiva"*.

Es de notar que en el pasado se habían hecho al menos dos intentos en esta dirección. De hecho en las Administraciones 1982-1986 y 1994-1998 se iniciaron procesos de concertación explícitos y organizados, los cuales no alcanzaron los resultados esperados. Lo anterior evidencia que hace más de quince años sectores de la sociedad costarricense, conscientes de los cambios que el país necesita, han buscado propiciar espacios de diálogo constructivo que permitan el encuentro de las distintas ideas para el diseño de nuevas políticas en aquellos campos en que los esquemas utilizados venían dando muestras de agotamiento.

En esta oportunidad, a diferencia de las anteriores, se propuso un proceso más planificado y sobre todo reglamentado, regido por un marco jurídico (Decreto N° 27106-MP) en el cual se establecieron todos los mecanismos que lo regirían. Es evidente, sin embargo, que diseñar un espacio de esta naturaleza no es sencillo. Se trataba de establecer disposiciones normativas que superaran los vacíos de los dos intentos anteriores, dentro de un contexto en el cual no puede ignorarse una realidad sociológica en la cual, cada uno de los sectores involucrados y la sociedad en su conjunto tienen intereses distintos. De esta forma, el mecanismo de concertación en sí se debía constituir en una nueva forma de enfrentar las grandes decisiones que el país requería: se trataba de elevar el bienestar general por encima de los intereses de grupo, a través de un ejercicio de tolerancia inteligente.

Desde esta perspectiva la Defensoría visualizaba dos objetivos. En primer lugar, aprender, comprender y hacer funcionar una nueva forma de hacer política y en segundo lugar obtener los resultados concretos a través de las decisiones puntuales emanadas de las comisiones que se traducirían en propuestas normativas.

Desde el inicio del proceso la Defensoría de los Habitantes manifestó su apoyo a una iniciativa que se planteaba como un mecanismo más participativo para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas en nuestro país. Se trataba, al fin de cuentas, de un proceso que haría efectivo el derecho a la participación, así como otros derechos civiles y políticos esenciales para la consolidación de la democracia. Constituía un paso adelante en el proceso democrático en momentos en que, además de la necesidad de cambios

estructurales, se evidencia un serio proceso de desencanto en materia de participación política: bastaba con analizar la información que se desprende de estudios recientes de opinión para confirmar la necesidad de desarrollar un proceso de este tipo. A manera de ejemplo, procede indicar que el 44% de los habitantes considera que las autoridades informan poco a la ciudadanía sobre la situación del país (Estado de la Nación, 1996). A este signo de disconformidad se sumó la opinión de desconfianza que se manifiesta en relación con las instituciones del sistema político. El 53.1% confiesa su desconfianza por los partidos políticos (Barómetro Centroamericano, 1997), el 44.2% manifiesta no tener ninguna confianza en el Gobierno (Barómetro Centroamericano, 1997), en tanto el 47.9% tiene la misma opinión sobre la Asamblea Legislativa (Barómetro Centroamericano, 1997).

Tomando en consideración lo anterior, la Defensoría de los Habitantes insistió en que el Proceso de Concertación Nacional no debía ser conceptualizado como un evento que se agotara con su realización sino como una medida permanente; una política de Estado, una fórmula para la toma de decisiones. Constituía, en ese sentido, un compromiso que debía asumirse como un proceso irreversible cuya legitimidad descansaría en la permanencia del mecanismo como instrumento para el ejercicio del poder. No obstante lo anterior el proceso, en su primera fase fue manejado de suerte tal, que se puso el énfasis en lo productos y no en el mecanismos en sí.

2. La Comisión de Verificación de Acuerdos

Cabe indicar que los mecanismos de participación, los órganos y procedimientos del Proceso de Concertación Nacional fueron definidos mediante el Decreto Ejecutivo de referencia. El artículo 14 de dicho cuerpo normativo creó una Comisión de Verificación de Acuerdos integrada por un representante de la Iglesia, uno nombrado por los Rectores de las Universidades Estatales, la Defensora de los Habitantes y el Ministro de la Presidencia. Dicha Comisión tendría por función *"verificar el cumplimiento de cada uno de los acuerdos tomados en el proceso de concertación"*.

Desde ese momento, la Defensoría de los Habitantes se mantuvo atenta al desarrollo del Proceso de Concertación Nacional. Para la Institución la fase de cumplimiento y verificación de acuerdos resultaba esencial para garantizar su legitimidad frente a los diversos sectores involucrados.

En la primera sesión de la Comisión se aprobó el Reglamento que habría de regular el Procedimiento de Verificación de Acuerdos. Entre otras cosas, se determinó que la Comisión sólo sometería a verificación aquellos acuerdos que fueran adoptados por consenso, de conformidad con lo establecido por el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 27106-MP; que la función asignada a la Comisión no implicaría una toma de posición sobre el fondo de los acuerdos y que cada una de las instituciones integrantes podría ejercer sus competencias específicas cuando lo estimara pertinente; que las resoluciones emanadas de la Comisión serían

consideradas documentos públicos de acceso garantizado; y que la Defensoría de los Habitantes sería la encargada de convocar a las sesiones, recibir y entregar documentos y levantar las actas respectivas.

Luego de recibir de la Mesa Coordinadora los primeros acuerdos emanados del Proceso de Concertación Nacional y las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo para su cumplimiento, la Comisión se abocó a verificar aquellos temas en los que existió unanimidad.

Posteriormente, la Comisión recibió solicitudes de audiencia planteadas por distintos sectores representados en el Foro Nacional de Concertación. Ante dichas solicitudes, la Comisión de Verificación pudo constatar que, si bien era cierto en varias temáticas persistieron divergencias que impidieron alcanzar un consenso sobre la generalidad, también lo era que algunos de los Informes Finales de las Comisiones consignaban una serie de recomendaciones específicas que fueron vertidas con el apoyo unánime de sus integrantes.

A lo largo de las 14 sesiones de trabajo realizadas por la Comisión de Verificación de Acuerdos, se pudo constatar la existencia de varios incumplimientos entre la voluntad de las comisiones y el contenido de los instrumentos jurídicos elaborados por el Poder Ejecutivo. No obstante lo anterior, es menester reconocer que como se observa en el cuadro que a continuación se describe, hubo voluntad de rectificación por parte del Poder Ejecutivo en aquellos aspectos que señaló la Comisión de Verificación.

I.- CUADRO DE INCUMPLIMIENTOS Y DE MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PODER EJECUTIVO

INCUMPLIMIENTOS SEÑALADOS POR LA COMISION DE VERIFICACION	MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PODER EJECUTIVO
<p>Corrupción (Acta 3) En relación con el Proyecto de Decreto Ejecutivo mediante el cual se declara de interés educativo prioritario la formación de valores y principios éticos y morales:</p> <p>"1.- El Decreto Ejecutivo no contempla los Acuerdos 3 y 4 del Informe Final de la Comisión que encomiendan al Ministerio de Educación Pública la ejecución de cambios curriculares en educación primaria y secundaria (...)"</p>	<p>El decreto 27551-MEP publicado en el Alcance No.96 a La Gaceta No.251 del lunes 28 de diciembre de 1998, dice en su artículo 1º: "Declárase de interés educativo prioritario la formación de valores y principios éticos y morales. La Comisión de Rescate de Valores de esta Institución velará por la incorporación dentro del programa de educación primaria, de una asignatura sobre ética y moral. Asimismo deberá revisar los programas tanto de primaria como de secundaria para que incorporen en todas las materias valores de ética y moral."</p>
<p>Corrupción (Acta 3) En relación con el Proyecto de Decreto Ejecutivo mediante el cual se crea una Comisión que analice y proponga los aspectos de índole legal-operativo necesarios para la creación de las Contralorías Comunales o Ciudadanas:</p> <p>"(...) el Decreto Ejecutivo no recoge la recomendación incorporada en el acta de la sesión final de la Comisión sobre Corrupción, en el sentido de fomentar condiciones de equidad para la participación de las personas en el proceso de formación de estas Contralorías (...)"</p>	<p>El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 27549-MP del 7 de noviembre de 1998, el cual indica "Esta comisión deberá fomentar condiciones de equidad que faciliten la participación de las personas idóneas para el cargo."</p>

INCUMPLIMIENTOS SEÑALADOS POR LA COMISION DE VERIFICACION	MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PODER EJECUTIVO
--	---

**Fodesaf
(Acta 10)**

(...) "El acuerdo 31 pretende garantizar financiamiento permanente para instituciones cuyas actividades trasciendan la atención y prevención de la pobreza. Sin embargo, conforme al párrafo segundo del artículo 40 del proyecto, esas actividades dejarían de ser financiadas en un plazo de cinco años. De tal manera que ese proyecto únicamente garantiza financiamiento permanente a las instituciones que atienden una población beneficiaria de acuerdo con la ley, pero no las actividades que trascienden la atención de la pobreza, las cuales tendrán financiamiento transitorio por un plazo de cinco años.

En consecuencia, se constata que el párrafo segundo del artículo 40 del Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo incumple con el acuerdo citado al establecer una transitoriedad en el financiamiento para los programas cuyas actividades trascienden la atención y prevención de la pobreza."

Este acuerdo fue modificado mediante el Acta 13 de la sesión celebrada por la Comisión de Verificación el 12 de marzo de 1999 con la presencia de tres de sus miembros.

La modificación dice lo siguiente: "Se modifica lo acordado en el punto II del Artículo 2 del Acta 10 (párrafos 1 y 2, p. 6) en relación con el cumplimiento del Acuerdo 31 de la Comisión sobre Desarrollo Rural. Luego de analizar nuevamente el tema se concluye que si bien es cierto el párrafo final del artículo 40 del Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo establece la voluntad de asegurar un financiamiento permanente de dichos programas y servicios, el mecanismo seleccionado, en este caso el Presupuesto Nacional, no constituye por su naturaleza una garantía permanente de financiamiento. En consecuencia, se acuerda recomendar al Poder Ejecutivo que analice la conveniencia de incorporar en el proyecto un mecanismo objetivo que asegure el financiamiento permanente de tales programas y servicios."

Según consta en el Acta de la Sesión Ordinaria N° 113 de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos correspondiente a la sesión del 10 de marzo de 1999, el Poder Ejecutivo envió un texto sustitutivo del Proyecto de Ley de Creación del Fondo de Solidaridad y Desarrollo Humano. En dicha Acta se consignan las siguientes manifestaciones del Ministro de Trabajo y Seguridad Social:

"Asistimos a esta audiencia con mucha confianza, esperanza y muy optimista porque la posición que vamos a externar acá no es solamente la posición o los criterios que como Ministro de Gobierno tengo, sino que por mi medio se va a externar la posición de todos los sectores que participaron durante varios meses en el proceso de concertación en relación con el tema de Asignaciones Familiares.

Hago una precisión de esto, el Gobierno de la República instala la mesa de Asignaciones Familiares en el proceso de concertación y se obtiene un informe, unas conclusiones de concertación avaladas y respaldadas por todos los sectores aquí reunidos. En el Poder Ejecutivo preparamos un proyecto de ley tratando de interpretar los acuerdos de concertación de una manera fidedigna y genuina.

El proyecto se presenta a conocimiento de la Asamblea Legislativa y en ese proceso para algunos miembros de esa Comisión de Concertación el proyecto se separa en algunos aspectos puntuales del acuerdo de concertación.

Preocupados por ese desencuentro hemos promovido en las últimas semanas una discusión, un volver a las fuentes del acuerdo de concertación a efecto de buscar la forma de cerrar esas diferencias o esos puntos de discrepancia. Esto lo hemos logrado gracias al interés y a la buena voluntad de quienes han participado en esta Comisión de Concertación de modo que la exposición y el documento que voy a entregar ante esta Comisión recoge, como lo evidencia, el acompañamiento en la participación durante esta tarde conmigo acá de los representantes de los distintos sectores que participaron en ese proceso."

INCUMPLIMIENTOS SEÑALADOS POR LA COMISION DE VERIFICACION	MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PODER EJECUTIVO
--	---

<p>(Acta 10) (...) Se constata que en los acuerdos 1, 8, 9, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 23, 26, 27, 29, 30, 31 y 32 del Informe Final de la Comisión de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares se hizo alusión tanto a la atención como a la prevención de la pobreza. Sin embargo, el proyecto sólo hace referencia explícita a la atención, sin mencionar expresamente la prevención.</p> <p>En consecuencia se constata que el texto del Proyecto enviado por el Poder Ejecutivo incumple con el acuerdo respectivo al no recoger expresamente el tema de prevención de la pobreza."</p> <p>"Tomando en consideración que el acuerdo 21 de la Comisión sobre FODESAF da una definición de sociedad civil que no incluye a los gobiernos locales, la Comisión de Verificación insta al Gobierno a propiciar un diálogo con el fin de que se consiga un equilibrio que garantice una representatividad equitativa."</p> <p>Fodesaf (Acta 4) En relación con el Proyecto de Decreto Ejecutivo para la Creación de la Comisión Nacional de Atención y Prevención de la Pobreza:</p> <p>"(...) 1.- Existen diferencias entre el Acuerdo N° 20, 23, 25, 26 y 35 de la Comisión y los artículos 1 y 7 del Proyecto de Decreto Ejecutivo respecto al ámbito de acción y la naturaleza del órgano que se crea (...)"</p> <p>"(...) 2.- Se señala que el artículo 3 del Proyecto de Decreto no considera la representación equitativa en condición de género y etnia, que establece el acuerdo N° 22 de la Comisión (...)"</p>	<p>Según consta en el Acta de la Sesión Ordinaria N° 113 de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos correspondiente a la sesión del 10 de marzo de 1999, el Poder Ejecutivo envió un texto sustitutivo del Proyecto de Ley de Creación del Fondo de Solidaridad y Desarrollo Humano. En dicha Acta se consignan las siguientes manifestaciones del Ministro de Trabajo y Seguridad Social:</p> <p>"Asistimos a esta audiencia con mucha confianza, esperanza y muy optimista porque la posición que vamos a externar acá no es solamente la posición o los criterios que como Ministro de Gobierno tengo, sino que por mi medio se va a externar la posición de todos los sectores que participaron durante varios meses en el proceso de concertación en relación con el tema de Asignaciones Familiares.</p> <p>Hago una precisión de esto, el Gobierno de la República instala la mesa de Asignaciones Familiares en el proceso de concertación y se obtiene un informe, unas conclusiones de concertación avaladas y respaldadas por todos los sectores aquí reunidos. En el Poder Ejecutivo preparamos un proyecto de ley tratando de interpretar los acuerdos de concertación de una manera fidedigna y genuina.</p> <p>El proyecto se presenta a conocimiento de la Asamblea Legislativa y en ese proceso para algunos miembros de esa Comisión de Concertación el proyecto se separa en algunos aspectos puntuales del acuerdo de concertación.</p> <p>Preocupados por ese desencuentro hemos promovido en las últimas semanas una discusión, un volver a las fuentes del acuerdo de concertación a efecto de buscar la forma de cerrar esas diferencias o esos puntos de discrepancia. Esto lo hemos logrado gracias al interés y a la buena voluntad de quienes han participado en esta Comisión de Concertación de modo que la exposición y el documento que voy a entregar ante esta Comisión recoge, como lo evidencia, el acompañamiento en la participación durante esta tarde conmigo acá de los representantes de los distintos sectores que participaron en ese proceso."</p>
---	--

INCUMPLIMIENTOS SEÑALADOS POR LA COMISION DE VERIFICACION	MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PODER EJECUTIVO
<p>Telecomunicaciones (Acta 7) En relación con el Acuerdo 1.8 de la Comisión de Telecomunicaciones del Proceso de Concertación Nacional:</p> <p>"(...) El Acuerdo 1.8 de la Comisión de Telecomunicaciones establece expresamente un plazo de 60 días para poner en vigencia el Reglamento de Contrataciones Atípicas. (...)</p> <p>(...) se determina que tal y como ha sido denunciado por el Comité Socio Laboral, existe incumplimiento respecto de este Acuerdo.(...)"</p>	<p>Consta una nota suscrita por el Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Electricidad con fecha del 28 de enero de 1999 (Oficio N° PE-034-99P que indica:</p> <p>"Atendiendo la solicitud del Señor Presidente de la República del 2 de noviembre de 1998, revisamos un borrador de decreto para el reglamento de contrataciones atípicas el cual fue presentado oportunamente al Señor Presidente, quien lo trasladó al Ministerio de Hacienda. Este reglamento fue consultado también con la Procuraduría General de la República y modificado por dos veces atendiendo las indicaciones del Ministerio de Hacienda y la Procuraduría y devuelto al Poder Ejecutivo."</p> <p>Consta nota suscrita por el Ministro de la Presidencia con fecha del 20 de abril de 1999 en la que indica que:</p> <p>"(...) le informo que la publicación mencionada no se ha llevado a cabo en el plazo señalado, debido a que este proyecto de reglamento ha sido sometido por el ICE a un amplio proceso de consulta. Desde el día 2 de noviembre del año anterior existe un borrador de Decreto que se ha puesto en conocimiento del Ministerio de Hacienda, la Procuraduría General y la Contraloría General de la República. Las observaciones sugeridas por los consultados ya fueron incorporadas al texto sin embargo por una solicitud del señor Contralor General se les remitió el texto corregido para una última revisión, la cual aún no ha finalizado. Una vez que contemos con el texto final se procederá a su pronta publicación".</p>

<p>Telecomunicaciones (Acta 7)</p> <p>En relación con el Acuerdo 1.11 de la Comisión de Telecomunicaciones del Proceso de Concertación Nacional:</p> <p>"El Acuerdo 1.11 señaló expresamente que el ICE conservaría las bandas E y F de PCS para satisfacer la demanda telefónica insatisfecha y que el Presidente emitiría un decreto declarando emergencia la solución del problema. Para dar cumplimiento a dicho acuerdo el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 27537-MP mediante el cual declaró de interés público resolver la demanda insatisfecha. En tanto, por su parte, el Consejo Directivo del ICE adoptó un acuerdo mediante el cual se aprobaron varias contrataciones para la compra de líneas alámbricas y se giró una directriz a las subgerencias del Sector de Telecomunicaciones para que eliminaran de los planes de desarrollo la incursión en Sistemas PCS hasta tanto no se apruebe lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones.</p> <p>En ese sentido, la compra de líneas alámbricas por parte del ICE, así como la decisión de eliminar de los planes de desarrollo de esa entidad la incursión en sistemas PCS en tanto se aprueba la Ley General de Telecomunicaciones, decisiones que fueron adoptadas después del Proceso de Concertación Nacional, comprometen seriamente el cumplimiento de este Acuerdo</p> <p>En consecuencia se determina que tal y como ha sido denunciado por el Comité Socio Laboral, existe incumplimiento por parte del ICE respecto de este Acuerdo."</p>	<p>Consta una nota suscrita por el Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Electricidad con fecha del 28 de enero de 1999 (Oficio N° PE-034-99P) que indica: "Atendiendo las recomendaciones del Foro de Concertación en cuanto a la gradualidad en la apertura del sistema de telecomunicaciones nuestro Consejo Directivo en sesión del 4 de diciembre de 1998, resolvió girar una directriz a las subgerencias correspondientes para que se elimine de los planes de desarrollo el establecer sistemas de telefonía en banda PCS hasta que no fuera aprobado lo establecido en el Proyecto de Ley de Telecomunicaciones.</p> <p>Dentro del contexto de la discusión dada en ese Consejo, el acuerdo se refería a telefonía móvil, por lo tanto, atendiendo la solicitud hecha por el comité sociolaboral del ICE hemos redactado una modificación a ese acuerdo para que explícitamente diga que la restricción dada es para telefonía móvil no así para la fija, que utilizan esas bandas como solución para cumplir con el propósito de satisfacer la demanda telefónica."</p> <p>Consta Acta de la Sesión N° 5042 del Consejo Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad realizada el 2 de febrero de 1999 en la que se consigna expresamente lo siguiente: "Aclarar el acuerdo tomado por este Consejo Directivo en el Inciso F), Aparte 4) de la Sesión N° 5028, celebrada el 4 de diciembre de 1998, para que en adelante se lea de la siguiente manera: Girar una directriz a las Subgerencias del Sector de Telecomunicaciones, para que eliminen de los planes de desarrollo la incursión del ICE en Sistemas PCS, únicamente para telefonía móvil, hasta tanto no se apruebe lo establecido sobre ese particular en la Ley General de Telecomunicaciones, pudiendo proveer servicios de telefonía fija inalámbrica. <u>Acuerdo firme.</u>"</p>
---	--

<p>Desarrollo Rural (Acta 11)</p> <p>En relación con el Acuerdo Especial del Capítulo V del Informe Final de la Comisión de Desarrollo Rural y del Artículo 12 de la sesión del 30 de octubre de 1998 del Foro de Concertación:</p> <p>El artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 27550-MAG establece lo siguiente:</p> <p>“Artículo 2: DE LA INTEGRACION:</p> <p>La CNCDR estará integrada por los siguientes miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. El Ministro de Agricultura y Ganadería b. El Presidente Ejecutivo del Consejo Nacional de Producción c. El Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario d. El Presidente Ejecutivo de INCOPECA e. El Gerente General del SENARA f. El Gerente General del PIMA g. Los representantes de las Organizaciones acreditadas en la Comisión de Desarrollo Rural del proceso de Concertación Nacional y una representante del Foro Autónomo de Mujeres <p>"(...) se constata que el Decreto incumple con el acuerdo citado al establecer una conformación distinta para la Comisión que analizará los temas pendientes de discusión en materia de Desarrollo Rural."</p>	<p>La Comisión de Verificación no tiene constancia de acciones en relación con este tema.</p>
--	---

II.- CUADRO DE SEÑALAMIENTOS Y DE MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PODER EJECUTIVO

SEÑALAMIENTOS REALIZADOS POR LA COMISION DE VERIFICACION	MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PODER EJECUTIVO
<p>Corrupción (Acta 3) En relación con el Proyecto de Ley de Protección a la Libertad de Prensa:</p> <p>"La reforma al artículo 151 del Código Penal incluye únicamente a funcionarios, servidores públicos y figuras de relevancia pública, lo cual no estaba expresamente consignado en el acuerdo de la Comisión, conforme se lee en el cuadro comparativo."</p>	<p>Consta nota suscrita por el Ministro de la Presidencia con fecha del 20 de abril de 1999 en la que indica que el texto original del proyecto enviado a la Asamblea Legislativa fue modificado en la Comisión de Asuntos Jurídicos el 25 de enero de 1999 conforme aparece indicado en el expediente legislativo N° 13473.</p>
<p>Corrupción (Acta 3) En relación con el Proyecto de Decreto Ejecutivo mediante el cual se crea la Comisión Nacional para el Estudio de Políticas Preventivas contra la Legitimación de Capitales Provenientes del Narcotráfico:</p> <p>"(...) el proyecto de Decreto no recoge la participación del Poder Judicial, mientras que incluye otros órganos que no estaban previstos en el acuerdo original de la Comisión (...)"</p>	<p>Consta nota suscrita por el Ministro de la Presidencia con fecha del 20 de abril de 1999 en la que indica que:</p> <p>"(...) le informo que el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 27548 señala que la Comisión Nacional para el Estudio de Políticas Preventivas contra la Legitimación de Capitales Provenientes del Narcotráfico estará integrada, entre otros, por un representante de alto nivel del Poder Judicial".</p>

<p>Servicios Ambientales (Acta 3) En relación con el proyecto de “Ley de Valoración y Retribución por Servicios Ambientales”:</p> <p>"2.- Esta iniciativa se ajusta a lo establecido en los Acuerdos de la Comisión. No obstante se llama la atención en punto a si la garantía de participación plena está efectivamente reflejada en la integración de la Comisión, es decir si la conclusión N° 7 del Informe Final es conteste con lo estipulado en el artículo 7 del proyecto de Ley (...)"</p>	<p>Consta nota suscrita por el Ministro de la Presidencia con fecha del 20 de abril de 1999 en la que indica que de conformidad con los acuerdos de Concertación se creó mediante el decreto 27552-MINAE, una Comisión de Seguimiento de los acuerdos adoptados en materia de servicios ambientales. Indica que a raíz de las observaciones que se le han hecho al proyecto que fue enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa se elaboró un texto sustitutivo que está en discusión en la Asamblea Legislativa (Expediente #13472).</p> <p>Dicha nota señala que el texto sustitutivo fue elaborado a satisfacción de la Comisión de Seguimiento. La única observación que se mantiene se refiere a la ausencia de FECON en el Fondo Nacional de Servicios Ambientales por acuerdo de la misma Comisión.</p>
---	---

<p>Telecomunicaciones (Acta 7) En relación con el Acuerdo 1.2 párrafo cuarto de la Comisión de Telecomunicaciones del Proceso de Concertación Nacional:</p> <p>"Cabe indicar que a pesar de que la carta remitida por el Ministro de la Presidencia el 2 de noviembre de 1998 es consecuente con lo establecido en el acuerdo, con la información disponible la Comisión de Verificación no ha podido constatar la conformación la participación bipartita y paritaria de los representantes de los trabajadores en el proceso de reorganización.</p> <p>En virtud de que la fecha para la ejecución de dicho acuerdo no se ha vencido, se acuerda solicitar al Ministro de la Presidencia su intervención para aclarar esta situación y garantizar su cumplimiento."</p>	<p>Consta nota dirigida al Ministro de la Presidencia por el Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Electricidad (Oficio N° PE-059-P) que indica:</p> <p>“En cumplimiento con los acuerdos de concertación, hemos llegado al feliz término en el trabajo para modificar la estructura interna administrativa del ICE, mediante el estudio llevado a cabo por la Comisión Paritaria formada por miembros de las asociaciones laborales y la administración del ICE, quienes han estado estudiando los documentos que deberán ser presentados para su aprobación ante MIDEPLAN.”</p>
--	---

3. Consideraciones Finales

Pese a los múltiples problemas enfrentados ha de reconocerse que los distintos sectores de la sociedad han tenido un espacio formal de participación.

Es por ello que la Defensoría de los Habitantes lamenta las posiciones que pretenden desautorizar a ultranza el Proceso de Concertación Nacional así como aquellas que en su momento defendieron a toda costa posiciones erradas sobre el resultado de las comisiones.

Para la Defensoría el proceso constituye un importante esfuerzo del que se derivan conclusiones cuya implementación facilitarían el desarrollo de nuevos instrumentos y la consecuente profundización de la democracia. En ese sentido, el esfuerzo por escuchar y valorar criterios diversos, la claridad en la definición de las reglas del juego; la información abundante y oportuna sobre el fundamento y consecuencias de las decisiones que se adopten, serían elementos esenciales para asegurar el establecimiento de un clima de tolerancia y comprensión entre los distintos actores del proceso. Es criterio de la Defensoría que lejos de abandonar el esfuerzo de concertación, es necesario propiciar el ambiente de diálogo y tolerancia política que permitan hacer las rectificaciones necesarias para seguir adelante.

B.LA SEGURIDAD DE LOS HABITANTES: UNA EXPERIENCIA DE SOLIDARIDAD

"Soy producto de una sociedad que se encargó de condenarme y de la mala estructura social"

Milton Juan
Un indigente de la Zona Roja

El 4 de junio de 1998, con motivo de una queja presentada por los Comerciantes Asociados de la Zona Noroeste del Casco Metropolitano (CAZNOCAM) relacionada con la necesidad de recuperar la zona noroeste del casco metropolitano, debido a los múltiples problemas infraestructurales, ambientales, sociales y económicos que afectan dicha zona, se llevó a cabo un Conversatorio Interinstitucional, cuyo logro más importante fue la formación de la Comisión Mixta de Rescate de la Zona Noroeste Metropolitana, integrada por 15 personas de diferentes organizaciones del sector público y privado, y cuya coordinación general fue delegada a la Defensoría de los Habitantes.

Los principales problemas que los actores en esta dinámica determinaron en la zona fueron: Abandono y corrupción policial, prostitución femenina, explotación sexual infantil, delincuencia, consumo y expendio público de drogas ilícitas, presencia de personas con problemas de farmacodependencia y alcoholismo, negocios comerciales ilegales o encubridores de actividades delictivas, deterioro urbano y ambiental generalizado.

Por otra parte, las sugerencias para atender los problemas señalaron la necesidad de elaborar un Diagnóstico Situacional y un Plan de Acción Interinstitucional para garantizar: la intervención institucional conjunta, el control de Permisos Sanitarios de Funcionamiento y de patentes de locales comerciales, la limpieza de lotes baldíos, la recolección efectiva de basura y la iluminación y saneamiento general de la zona; el control de drogas, la prevención y represión de la delincuencia, y la presencia policial permanente; el reordenamiento vial y de paradas de buses; la debida protección y atención a las personas menores de edad, y a las personas en estado de indigencia.

La sistematización de los problemas y sugerencias señalados permitió elaborar un Plan de Trabajo, en torno a los siguientes objetivos:

- Ejecutar acciones interpoliciales inmediatas para prevenir y reprimir las diferentes actividades delictivas en la zona.
- Implementar medidas de saneamiento ambiental y de restauración urbana.
- Desarrollar acciones tendientes a dignificar la vida de las personas que se encuentran en estado de indigencia o de riesgo social en la zona.

- Consolidar la Comisión Mixta como una instancia efectiva en la resolución de la problemática de la zona noroeste metropolitana.

Consecuentemente, y en correspondencia con los objetivos señalados, en la actualidad existen tres subcomisiones de trabajo integradas por las siguientes organizaciones:

- Subcomisión de Seguridad: Policía Municipal de San José, Departamento de Planes y Operaciones del Ministerio de Seguridad Pública, Patronato Nacional de la Infancia, Departamento de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, Policía Especial de Migración, Policía de Control de Drogas, Departamento de Patentes de la Municipalidad de San José y el Organismo de Investigación Judicial.
- Subcomisión de Entorno Urbano: Sección de Planificación Urbana de la Municipalidad de San José, Área de Salud de Barrio México del Ministerio de Salud, División de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, CAZNOCAM, Fundación de la Calle 12.
- Subcomisión Social: Gerencia de la Región Noreste del Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, Departamento de Proyección Social de la Municipalidad de San José, Ejército de Salvación, Dirección de Prevención de la Violencia y el Delito del Ministerio de Justicia, Área de Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes.

Cada subcomisión ha emprendido el desarrollo de las actividades correspondientes con base en una propuesta de trabajo previamente elaborada, aprobada y armonizada con los planes de trabajo y competencias institucionales. Además, cada subcomisión ha trabajado independientemente, bajo el principio guía de la coordinación interinstitucional y, al menos una vez al mes, la Defensoría de los Habitantes ha convocado a reunión plena para conocer, coordinar y dar seguimiento a las actividades programadas.

Uno de los aspectos más críticos de la Zona Noroeste lo constituye la notable presencia de personas en estado de indigencia o con problemas de farmacodependencia, que deambulan sin rumbo fijo por toda la zona. Este sector poblacional se vio afectado por las acciones preventivas que realizó la Subcomisión de Seguridad, pues algunos de ellos -cuando pueden- pernoctan en hoteles y pensiones de la zona; sin embargo, se determinó que muchos de estos lugares no reunían las mínimas condiciones sanitarias, por lo que tuvieron que ser cerrados. De inmediato los comerciantes se quejaron del aumento de deambulantes, poniéndose en evidencia en forma alarmante la cantidad de personas que viven en la zona en condiciones de miseria.

Por tales razones en agosto de 1998 se emprendió un diagnóstico exploratorio para procurar identificar objetivamente las principales problemáticas

de la zona. Las propuestas formuladas fueron retomadas en el plan de trabajo de la Subcomisión Social, y se han empezado a desarrollar medidas tendientes a solucionar los problemas detectados, que en lo particular, evidenciaron la necesidad de coordinar acciones con el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, así como con algunas organizaciones no gubernamentales que trabajan en la zona, además de las que venían desarrollando instituciones como el Patronato Nacional de la Infancia y el Ministerio de Salud.

En general entre los logros más importantes de la Comisión se pueden apuntar: el aumento de la presencia institucional en la zona, y el conocimiento adquirido sobre los problemas que la afectan, posibilitándose con ello la búsqueda de respuestas pertinentes. En este mismo sentido es oportuno destacar que la estructura de coordinación interinstitucional se ha desarrollado de acuerdo con los problemas detectados en la zona de intervención; y que, dada la efectividad en la definición de medidas institucionales conjuntas, se ha procurado replicarla en comunidades como Los Cuadros de Guadalupe, en donde los problemas de seguridad están ligados a los problemas sociales y económicos de los habitantes.

En lo que se refiere a la seguridad pública, la presencia policial preventiva se mantiene en la zona y se han empezado a ejecutar operativos en relación con los centros de expendio de drogas ilícitas y en edificios abandonados que son utilizados para consumir este tipo de drogas. Y, en lo que respecta a las problemáticas sociales detectadas, se planificaron talleres de capacitación a la policía municipal, la administrativa y la judicial, en el tema de la atención a personas con problemas de farmacodependencia y en legislación especialmente aplicable a los problemas de estas personas. Posteriormente se realizará una campaña de divulgación de información sobre alternativas de ayuda para las personas con problemas de adicción. Las instituciones coordinan, además, con el Ejército de Salvación, la construcción de un albergue para jóvenes en Pavas y uno para mujeres en San José.

Cabe señalar que el modelo de intervención interinstitucional ha sido replicado por el Patronato Nacional de la Infancia y el Ministerio de Seguridad Pública para desarrollar Operativos de Prevención de Riesgo Social y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en San Carlos, Pérez Zeledón, Cartago, Heredia, Alajuela, San José, Guadalupe, Puntarenas y Limón.

Entre las principales limitaciones institucionales para la efectiva resolución de la problemática de la zona se pueden señalar: 1) La intervención limitada del Organismo de Investigación Judicial y el Ministerio Público, particularmente en la articulación de programas preventivos, lo que repercute en la coordinación de las propias actividades de sus competencias, pues genera una actitud negativa en las otras instituciones, 2) La priorización que los departamentos de planificación de la Municipalidad de San José conceden a los programas y proyectos de largo plazo en detrimento de la atención de necesidades puntuales e inmediatas de los habitantes de la zona, y 3) El reducido ámbito de intervención y la poca capacidad instalada para la atención inmediata a los problemas particulares de los habitantes de la

zona por parte del Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, y el Ministerio de Salud.

1. Análisis de la seguridad de los habitantes: planteamiento del tema

La Defensoría de los Habitantes a partir de experiencias como la anteriormente expuesta, de las denuncias que conoce y del clamor de la población en torno a la necesidad de abordar en forma efectiva el tema de la Seguridad, se ha abocado a estudiar la situación desde una perspectiva integral, como presupuesto sine qua non, para garantizar un planteamiento comprensivo de esta problemática y establecer los parámetros básicos que ha de tener en cuenta una Política Social y de Seguridad coherente y sostenida. Con este análisis se espera contribuir en la urgente búsqueda de soluciones a la que se encuentran dirigidos los esfuerzos de los distintos Poderes de la República.

A partir de los años cincuenta Costa Rica entra en una etapa de desarrollo caracterizada, básicamente, por la promoción de las actividades industriales, cuyas consecuencias en el corto y el mediano plazo fueron: el crecimiento urbano, la urbanización rural, la migración campo-ciudad, el fortalecimiento de la clase media, la ampliación de los servicios de salud y educación, el desplazamiento y empobrecimiento de sectores de población sin formación técnica, y la manipulación de los hábitos de consumo de los habitantes a través de fuertes campañas publicitarias.

Posteriormente, durante las décadas de los ochenta y noventa, la sociedad costarricense se vio influida por una serie de procesos gestados a nivel internacional: la crisis económica, los avances tecnológicos en el campo de la informática y la globalización. Esta situación provocó la aparición de nuevas conductas delictivas y el fortalecimiento de comportamientos delictivos en formas más organizadas y violentas: los delitos ecológicos, el hampa organizada y el narcotráfico.

Este nuevo panorama ha dado lugar a un duro proceso de exclusión social por el cual los sectores más vulnerables de la sociedad han tenido que optar por diferentes alternativas de sobrevivencia. Producto directo de este proceso ha sido la ampliación del llamado "sector informal de la economía", particularmente del subsector de los comerciantes autónomos; a la vez, millares de habitantes han tenido que buscar el sustento diario de sus familias desempeñando actividades ocasionales. Otros han tenido que recurrir a alternativas de sobrevivencia menos dignas, degradantes e inhumanas, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes que son explotados comercial y sexualmente; el de las personas transgénicas (travestis) y las mujeres que tienen que prostituirse; y el de los cientos de indigentes que luchan por su sobrevivencia en las calles de las ciudades costarricenses.

En consecuencia, e inevitablemente, ha aumentado la sensación de inseguridad en los habitantes, pero no se ha incrementado únicamente por el

aumento en el nivel de delincuencia, sino por la conjugación de condiciones sociales, económicas y políticas como las señaladas, que han devenido en un desmejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Ante este panorama, las respuestas gubernamentales resultan limitadas y tienden, ante el llamado de la población, a acentuarse en el aspecto represivo. Así se observan acciones dirigidas al aumento en el número de funcionarios policiales, aumento de las penas carcelarias, mayor intervención policial en zonas conflictivas.

2. El enfoque de la seguridad de los habitantes

Tradicionalmente el término seguridad es restringido a la seguridad frente al delito, sin considerar que las actividades delictivas constituyen sólo uno de los factores que afectan la seguridad de los habitantes. La consecuencia práctica de esta restricción se concreta en la ejecución de medidas de carácter estrictamente policial o judicial, por medio de las cuales se ha pretendido resolver una problemática cuyas causas, como se ha señalado, son sociales, económicas y políticas, y cuya solución debe abordarse necesariamente de modo integral.

La consideración de otros factores intervinientes, en la condición de seguridad de los habitantes, implica que ésta no se refiere sólo a la seguridad de no ser víctimas de delitos, sino también *"...la de gozar de la vigencia de un Estado constitucional de derecho y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materias de salud, educación, vivienda, ingreso, etc."*¹¹². Es decir, que cuando se habla de Seguridad de los Habitantes se está haciendo referencia a la seguridad a que tienen derecho de gozar todas las personas, en el ámbito social, el económico, el político, y el jurídico.

Desde la perspectiva de las personas como sujetos sociales titulares de derechos, el derecho a la seguridad se refiere al estado psicosocial que debe garantizar el Estado a todas las personas, por medio del desarrollo de condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, que les permitan vivir y desarrollarse en un medio social, en el cual puedan satisfacer dignamente sus necesidades biológicas y espirituales. Esto obliga a los gobernantes a planificar integralmente las políticas sociales, económicas y culturales de manera que con su ejecución los habitantes puedan disfrutar plenamente de sus derechos.

Por otra parte, al hablar de "seguridad de los habitantes" y no de "seguridad ciudadana", se reconoce el derecho a la seguridad no sólo de los ciudadanos (nacionales mayores de 18 años), sino también a todas las personas que habitan el país, teniendo en cuenta además sus especificidades.

3. La "sensación de inseguridad" en los habitantes

¹¹² Carranza, Elías. "Delito y Seguridad de los Habitantes". 1º ed. San José (Costa Rica): ILANUD, 1998, Pág. 24.

El enfoque restringido del concepto de "seguridad de los habitantes" es utilizado y reafirmado particularmente por algunos medios de comunicación colectiva, sobre todo en la información sobre sucesos y en las secciones que dedican al análisis de la realidad nacional. Siendo innegable la influencia que los medios de comunicación tienen sobre la opinión y actitudes de las personas, es necesario que éstos contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, equilibrando de manera objetiva el derecho a la información y los derechos e intereses de los habitantes.

Es importante advertir que la sensación de inseguridad de los habitantes o preocupación por el aumento en el índice de criminalidad no es reciente. Por medio de una revisión exhaustiva de los principales reportajes periodísticos sobre el tema de la delincuencia ha sido posible rastrear dicha preocupación inclusive hasta los años cincuenta.¹¹³

4. Una peligrosa reacción ante la inseguridad: la violencia

Interesados en la comprensión de la sensación de inseguridad en los habitantes algunos investigadores sociales se han abocado a su estudio. En este sentido, el psicólogo Marco Fournier¹¹⁴, ha determinado que una de las consecuencias de las transformaciones sociales, económicas y políticas, acaecidas a partir de los años ochenta, ha sido que "...el aparato productivo se rige actualmente en forma prioritaria por las reglas del mercado. Este proceso tiene un impacto directo sobre la estructura de nuestra sociedad, sobre nuestra cultura y sobre el comportamiento cotidiano de los ciudadanos."¹¹⁵

Entre las consecuencias de este proceso sobre la estructura social Fournier señala: la reducción de los mecanismos de redistribución de la riqueza, el deterioro de la calidad de vida y la concentración de la riqueza en pocas personas. Sobre la cultura: la entronización de la productividad sobre el bien común, la priorización de la competitividad sobre la solidaridad, el debilitamiento de la identidad cultural, la exaltación del individualismo, la capacidad de consumo como criterio último de status y felicidad, y el protagonismo de los medios de comunicación como agente primordial de socialización. Y, respecto a las características psicosociales

¹¹³ Asamblea Legislativa. "Trascendental iniciativa para detener el avance de la delincuencia en el país." En: Diario de Costa Rica, 16/06/50, P.1; Gran Comisión de Cámaras para el Estudio de los Problemas de la Delincuencia. "La satiriasis pone en evidencia la magnitud de la delincuencia general de la cual no es más que un fenómeno aislado." En: Diario Nacional, 13/12/54, P.16; Acosta, Máximo et al. "La grave responsabilidad de los padres de familia y el aumento de la delincuencia." En: Diario Nacional, 04/06/56, P.10; Beeche, Héctor. "Sobre el aumento de nuestra criminalidad." En: La Nación, 25/06/56, P.9; "50% del hampa costarricense integrada por mujeres y en un 80% fuman marihuana." En: Diario Nacional, 25/06/56, P.10.

¹¹⁴ Investigador del Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica.

¹¹⁵ Fournier, Marco Vinicio. Cultura y Violencia. 1998. Ponencia facilitada por el autor -en diskette- a propósito del artículo "La violencia en Costa Rica", publicado en el Semanario Universidad, edición del 9 al 15 de setiembre de 1998.

generadas por estas transformaciones apunta: frustración, estrés, debilitamiento de los lazos afectivos, corrupción, desilusión y desconfianza, autoritarismo, impulsividad e irreflexión, y mentalidad cortoplacista. *"Las características sociales y culturales descritas hasta aquí constituyen el contexto ideal para el desarrollo de la violencia (...) Mientras exista exclusión, ignorancia y alta frustración, existirá violencia, por lo tanto, cualquier esfuerzo para enfrentar el problema debe iniciarse como un proceso que garantice mejores estrategias de redistribución de la riqueza."* (Fournier, 1998: 5)¹¹⁶

Aceptar entonces que entre el estado de violencia y las condiciones macrosociales existe una relación directa, constituye un primer paso para emprender políticas equitativas de distribución de oportunidades, de manera que para todos los habitantes existan las posibilidades de realizar sus aspiraciones personales, y de garantizarse para ellos y sus hijos una vida digna y plena. Paralelamente es necesario emprender un proceso de pacificación de las condiciones ambientales, sociales, económicas y psicológicas que se ciernen cotidianamente sobre las personas.

Conforme se indicara anteriormente, hasta el momento han predominado las medidas parciales y segmentadas en el abordaje del problema, dirigidas hacia la represión y el control social. Se exige la ampliación de las penas carcelarias, el rebajo de la mayoría penal a los 15 años de edad y la apertura y ampliación de centros penitenciarios¹¹⁷. Pretendemos meter el miedo en la cárcel mientras es el miedo el que nos encarcela en nuestras casas. A la vez, se implementan programas de prevención del delito y de reincorporación del delincuente, que no cuentan con la proyección y el impacto necesarios, dado el bajo contenido presupuestario que se les asigna como para mantenerlos vigentes en el marco de un Proyecto Nacional del Desarrollo.¹¹⁸

¹¹⁶ Al respecto el informe "Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible" correspondiente a 1998, señala: "La sociedad costarricense, en comparación con lo que ocurre en el resto de los países de América, ha venido manteniendo un bajo nivel de violencia delictiva. Sin embargo, desde hace unos quince años, y de manera más clara desde 1994, muestra una tendencia al aumento en el delito violento y también al aumento en la violencia de la reacción oficial como no oficial, frente al delito (...) De este modo tanto la criminalidad como la reacción social frente a ella han elevado sus niveles de violencia, lo que ha dado como resultado el progresivo aumento de dicha violencia, pues algunas de las formas de respuesta no son las adecuadas." (P.E.N., 1998: 226-227)

¹¹⁷ Sobre el particular, el Informe Unánime Afirmativo elaborado por la Comisión Especial Mixta que estudia y analiza el aumento de la criminalidad en el país y el deterioro de la seguridad ciudadana, Exp. N° 13.407, entre otras recomendaciones estableció sobre la mayoría penal: "3.1 Declarar la mayoría penal a los 15 años de edad. Se recomienda la aprobación de un proyecto de ley conducente a denunciar en lo que corresponda los tratados y convenios internacionales que se opongan a la disposición legal de considerar penalmente mayores a las personas de edad igual o mayor a los 15 años e introducir las reformas necesarias en los Códigos Penal y Procesal Penal así como en la Ley de la Justicia Penal Juvenil los cambios necesarios para hacer posible que los mayores de 15 años puedan ser procesados como adultos en el caso de comisión de delitos dolosos contra la vida o la integridad de las personas."

¹¹⁸ En este punto, resultan pertinentes las recomendaciones contenidas en el Informe Unánime Afirmativo elaborado por la Comisión Especial Mixta que estudia y analiza el aumento de la criminalidad en el país y el deterioro de la seguridad ciudadana, Exp. N° 13.407, al establecer la

Es necesario y urgente que ante una problemática de causas múltiples se estructure una respuesta integral; una respuesta que, en consecuencia, demande una participación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria. La planificación y ejecución de las medidas tendientes a reestablecer el estado de seguridad en los habitantes reclama voluntad política, directrices firmes de coordinación, aunamiento de esfuerzos en planes de trabajo conjuntos. Y esto debe ser así, porque la estructura del Estado costarricense consta de un conjunto de instituciones públicas encargadas de la atención de las diferentes necesidades sociales y económicas de la población en forma sectorial.

En este sentido la Defensoría de los Habitantes se ha abocado a incentivar la conformación de instancias de coordinación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria, para atender las denuncias que presentan grupos de habitantes organizados por el poco o ningún servicio de seguridad en sus comunidades, cuando se determina que la situación responde a causas que no pueden ser resueltas únicamente mediante acciones policiales, sino que deben implementarse mecanismos y estrategias de atención que posibiliten respuestas integrales a los problemas detectados.

5. Una consecuencia deshumanizante de la inseguridad: la drogadicción

Es sabido que la inestabilidad política y los acontecimientos militares que se suscitaron en Centroamérica durante los años setenta y ochenta fueron aprovechados por los narcotraficantes internacionales de drogas ilícitas para corromper a quienes se prestaron para facilitarles la realización de su necrófilo negocio. Posteriormente, una vez recuperado cierto nivel de paz social, a instancias de agencias internacionales contra el tráfico de drogas, se ha retomado el control de este tipo de actividades. Sin embargo, la concentración en las actividades del tráfico de drogas hacia otros países, desde nuestro territorio, ha convertido a nuestra sociedad en el mercado en el cual se vierte parte de las sustancias que no logran llegar a los grandes mercados de consumidores.

Por otra parte, en la respuesta represiva contra las drogas continúa prevaleciendo una perspectiva moralizante y elitista, que obvia el hecho de que la droga es hermana de la muerte y que, por tanto, no perdona ni hace diferencias entre sus víctimas y que obliga en cuanto a éstas a reforzar esfuerzos más que en el aspecto punitivo en el preventivo y de rehabilitación.

Sobre estos últimos, si bien es de resaltar que durante esta Administración se ha reconocido la urgencia de abordar esta problemática y para ello se ha establecido un Viceministerio de Lucha contra las Drogas ubicado precisamente en el Ministerio de la Presidencia y se estableció el Centro Nacional de Prevención contra Drogas (CENADRO), abocado al financiamiento de labores de prevención a

urgencia de asignar recursos presupuestarios a las instituciones directamente responsables de la prevención, rehabilitación y reinserción social del interno penitenciario, además, de la persecución y represión del delito.

través de organizaciones no gubernamentales, la tarea aún se encuentra incompleta.

Sobre este particular cabe destacar que las alternativas de tratamiento rehabilitatorio por parte del Estado para los cientos de habitantes que pernoctan en las calles y aceras de nuestro país, víctimas de este terrible flagelo, es poco conocido o inexistente, y se encuentra prácticamente en manos de organizaciones no gubernamentales.

A partir de un enfoque reduccionista de las funciones del Estado se han visto disminuidos los programas de atención a ciertos sectores de la sociedad y con él se ha relegado esa responsabilidad a la comunidad, sin contar con el apoyo necesario por parte de las autoridades. Este tipo de políticas son las que obligaron al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, creado para asumir el tratamiento requerido por las personas con este tipo de problemas, a asumir la función de rectoría técnica y de supervisión en materia de tratamiento y rehabilitación; sin mayores posibilidades presupuestarias para brindar atención en forma directa.

Es imprescindible, urgente y necesario que la problemática ocasionada por el consumo y tráfico de drogas sea abordada integralmente, se trata de un fenómeno multicausal que demanda de acciones interdisciplinarias e intersectoriales. Al respecto, se considera un importante avance en esta lucha el impulso dado a la aprobación de la ley que permita un patrullaje efectivo de nuestras costas con el apoyo de otras Naciones. El problema de las drogas no es exclusivo del país, de ahí que las acciones de cooperación entre países serán la clave para poderlo combatir.

6. Consideraciones finales

- En la sensación de inseguridad de los habitantes confluyen varios factores que tienden a incrementarla: El deterioro en la calidad de vida; las respuestas policiales y judiciales estrictamente represivas; y la influencia de los medios de comunicación colectiva.

Si bien es cierto el delito es una realidad cotidiana, es importante considerar que desde la perspectiva de las ciencias sociales el delito es comprendido y explicado no como una conducta aislada e individual, sino como un fenómeno social cuyas causas se encuentran en las condiciones históricas de desarrollo de cada sociedad en particular; es decir, como una conducta social susceptible de ser afectada por la variación de factores sociales, políticos y económicos. Por lo tanto, es de esperar que si éstas cambian lo haga también el fenómeno delictivo.

Este enfoque social del delito permite comprender cómo la crisis de la solidaridad, propiciada por los vertiginosos cambios sociales, económicos y políticos nacionales e internacionales a que ha estado sometida la sociedad costarricense en las últimas décadas, ha favorecido el surgimiento y desarrollo de

relaciones violentas entre los habitantes, en donde la delincuencia es sólo una más de tales manifestaciones.

El reconocimiento de estos hechos es fundamental en la planificación de políticas públicas, presentes y futuras, dirigidas a garantizar al habitante la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales; el desarrollo pleno de sus potencialidades; y, con esto, la protección de sus derechos fundamentales.

- Aumentar el número de policías no es garantía, necesariamente, de una mayor seguridad para los habitantes; más bien, la satisfacción de la demanda policial de los habitantes apunta hacia la adecuada organización y distribución de los cuerpos policiales, y a la formación y capacitación civilista y democrática de sus funcionarios.

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. Además, la necesidad de más funcionarios policiales debe basarse en el diagnóstico objetivo de las demandas de seguridad de los habitantes -según las características sociales y económicas de las diferentes comunidades- y en la adecuada distribución de los recursos existentes -según las diferentes funciones y atribuciones de cada instancia policial-.

La pretensión de resolver la demanda de seguridad de los habitantes por medio de medidas policiales y judiciales responde a una interpretación reduccionista del concepto de seguridad, por ende, constituye una respuesta parcial a las necesidades de la población. La plena satisfacción de las necesidades en este sentido -como fue señalado con anterioridad-, se garantiza con el fortalecimiento de un Estado Social; con la dotación a todos los habitantes sin distinción alguna de un estándar razonable de bienestar en materia de salud, educación, vivienda, ingresos, esparcimiento; con una justa y equitativa distribución de la riqueza y el poder; y, por supuesto, con las medidas policiales pertinentes para garantizar la seguridad ante el delito en las diferentes esferas de la sociedad costarricense. En este sentido, deben disminuirse los índices de impunidad en las altas esferas del poder político y económico.

- La consideración de una serie de procesos sociales, económicos y políticos -de índole interna y externa- influyentes en el desarrollo de la sociedad costarricense durante las últimas décadas, permite comprender cómo estos factores han propiciado el surgimiento de diferentes alternativas de sobrevivencia en los distintos grupos poblacionales que conforman la sociedad costarricense (ventas ambulantes, camaroneo, comercio sexual, mendicidad). Aún cuando la influencia de algunos de estos procesos ha sido inevitable, pues el desarrollo costarricense está determinado por la dinámica económica internacional, las políticas sociales que se han implementado para contrarrestar los efectos de los cambios no han ido a la raíz del problema (bonos escolares, bonos alimenticios, bonos de vivienda), por el contrario se ha generalizado una sensación de malestar y de inseguridad ante el detrimento en la calidad de vida de la población.

Ante la constatación de estos hechos se hace necesario e imprescindible el abordaje integral de los diferentes problemas y necesidades sociales y económicas de la población. La situación amerita, por tanto, respuestas integrales. De lo que se trata es de reconocer y de partir de una perspectiva desde la que las personas sean visualizadas como sujetos titulares de derechos. Es en este sentido que se debe concebir el derecho a la seguridad como aquel alcanzable por medio del desarrollo de condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, que permitan a todas las personas sin distinción alguna vivir y desarrollarse en un medio social, en el cual puedan satisfacer dignamente sus necesidades materiales y espirituales. Y esto mismo es lo que obliga a los gobernantes a planificar integralmente las políticas sociales, económicas y culturales de manera que con su ejecución los habitantes puedan disfrutar plenamente de sus derechos.

C. INFORME DE PRENSA

Para el ejercicio de la denominada “magistratura de persuasión” o “magistratura de influencia”, la Defensoría de los Habitantes ha establecido un estrecho vínculo con la opinión pública.

Una de las formas más efectivas de establecer ese contacto es informando a las y los habitantes acerca del trabajo que realiza la Institución y, más específicamente, acerca de los casos que investiga y las recomendaciones que emite a través de los medios de comunicación colectiva.

Para el período que comprende este Informe, la Oficina de Prensa se ha abocado a esta labor y se han cedido espacios para la difusión de las actividades institucionales, divulgación de derechos e información en general. Entre estos espacios podemos mencionar el programa Aló Pueblo, en Radio Monumental, el programa “Cuenta Con Nosotros”, en Canal 2, y el programa "Entre Amigos", en Radio Sonora.

Se debe aclarar que todos los espacios antes mencionados son cedidos de manera gratuita por los medios a la Defensoría.

CAPITULO VI. INFORME DE GESTION

A. UNA PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN PARA LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES

De conformidad con la Ley N° 7319, a la Defensoría de los Habitantes le fueron encomendadas tres funciones básicas: defender los derechos e intereses de los habitantes, promoverlos y divulgarlos, y velar por el buen funcionamiento del sector público.

Ante la evidente necesidad de que la mayoría de los habitantes del país reciban los servicios suministrados por esta Institución, desde el inicio de las labores de la Defensoría se han llevado a cabo diversos esfuerzos en esa dirección. De esta manera se han realizado giras, talleres, encuentros comunales y charlas, entre otras actividades.

Posteriormente, y con el apoyo financiero de la Unión Europea, se ejecutó un Proyecto denominado Unidades Móviles de Divulgación y Promoción, el cual durante dos períodos anuales puso en funcionamiento un sistema ambulatorio de equipos de profesionales en las diferentes regiones del país, con una cobertura inicial en las regiones Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica, Huetar Norte y Pacífico Central, a las cuales más tarde se adicionaron dos Unidades Móviles, una en la Región Central Oriental y la otra en la Central Occidental.

A pesar de que dicho mecanismo de descentralización se orientó principalmente a la realización de labores de promoción y divulgación, los profesionales a cargo de estas funciones no lograron sustraerse de la atención propia de denuncias, las cuales requerían en algunos casos de un trámite formal de defensa, de acuerdo con los principios de trabajo desarrollados en las oficinas centrales de la Defensoría.

Lo anterior puso de manifiesto la necesidad de poner en práctica procesos de defensa informal, lo cual, dicho de otro modo, significa la resolución de asuntos en el lugar de los hechos por medio de reuniones, gestiones sumarias e informales, y labores de mediación.

Con los respectivos informes acerca de los resultados de la propuesta, ésta fue calificada de exitosa por el organismo internacional; sin embargo, ante la finalización del plazo designado para el financiamiento, junto a la conocida y pública decisión por parte de la Unión Europea de disminuir el apoyo a programas de esta naturaleza en la región, el proyecto como tal dejó de ejecutarse a partir de 1997.

Con los recursos existentes tras la finalización del proyecto la Defensoría procedió a desarrollar una serie de actividades de promoción y divulgación de derechos en diferentes temas y zonas del país.

Tras la experiencia del funcionamiento de las unidades móviles, aunado a la necesidad manifiesta de las comunidades alejadas de contar con la presencia institucional, junto a la reflexión de la Defensoría acerca del cumplimiento de sus deberes legales, se consideró poner en ejecución una nueva propuesta.

De esta manera, hace aproximadamente un año se optó por la puesta en marcha de un plan piloto de apertura de oficinas, de acuerdo con el cual se procedió a la inauguración de una dependencia en Liberia, Guanacaste.

Los informes suministrados por la Oficina de Liberia indican que un 73% de las denuncias individuales recibidas provienen del cantón en el que se localiza la oficina, versus un 1.5% procedente de Nicoya o bien un 0% de Hojancha y Nandayure.

A pesar de los datos suministrados por la sede regional de la Defensoría, en las oficinas centrales se tiene conocimiento de problemáticas de alto impacto regional como lo son la invasión e imposibilidad de acceso a la zona marítimo-terrestre, la extracción ilegal de arena, la tala de árboles sin permiso, la cacería en tiempos de veda y el inadecuado manejo de zonas protegidas, situaciones que evidentemente se encuentran extendidas por toda la zona, ante las cuales la Defensoría está en el deber legal de llamar la atención de las entidades públicas competentes y dar seguimiento a la problemática.

El ejercicio de funciones de la Oficina de Liberia por aproximadamente un año evidencia cómo la puesta en marcha de este plan piloto reprodujo el esquema de dificultad de acceso a los servicios de la Defensoría por parte de los habitantes de las zonas alejadas de la sede de dicha unidad.

Se agrega a lo precedente datos suministrados sobre la Región Huetar Norte en el cuarto Informe del Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible. En el análisis elaborado acerca de la situación en dicha zona es posible identificar la disparidad existente en los diferentes indicadores de desarrollo, toda vez que los datos "favorecen" a los habitantes de los cantones con mayor progreso a nivel regional.

La experiencia de la Defensoría con la Oficina de Liberia, aunada a la información de la Región Huetar Norte, en términos generales se constituyen en dos ejemplos del desbalance existente en materia de desarrollo a nivel intraregional.

Al igual que en el resto de las regiones del país, los dos ejemplos anteriores ilustran la reproducción del esquema centro-periferia, en el que las áreas geográficas con mejores indicadores son aquellas que cuentan con un mayor desarrollo. Además, los centros regionales albergan la representación de las

diferentes instituciones públicas, así como también de diversas organizaciones privadas. Dicha situación genera que esas áreas se conviertan en la sede de la actividad económica, cultural, social y deportiva.

Habida cuenta de lo señalado, y considerando las experiencias institucionales anteriores, durante este período la Defensoría se abocó a un análisis que permitiera la formulación de una nueva propuesta orientada -de nuevo- a la instalación de un proceso ambulatorio. Ello se formula tras reconocer los alcances, ventajas y beneficios de dicho sistema de trabajo, los cuales -valga la pena mencionar- también fueron señalados en el seno de la Asamblea Legislativa durante la anterior legislatura, al indicar la importancia de la labor desplegada por las Unidades Móviles en beneficio de los derechos e intereses de los habitantes.

Los objetivos que orientan esta nueva iniciativa son los siguientes:

- Promover y divulgar los derechos de los habitantes
- Facilitar y promover espacios de participación
- Propiciar espacios autogestivos para la protección y defensa de los derechos humanos
- Facilitar la interacción entre los habitantes y las instituciones públicas
- Fortalecer espacios de consolidación para la democracia participativa
- Ampliar los ámbitos de interacción en los procesos de formulación de políticas públicas y toma de decisiones

La novedad de esta propuesta se centra en el desarrollo de una cultura de respeto y ejercicio de los derechos humanos por parte de habitantes e instituciones. Con ello se pretende educar a los habitantes en el ejercicio de la solicitud de cuentas a las instituciones del sector público, y a los funcionarios en el sentido de suministrarlas a los habitantes. A lo anterior se suman los componentes de la promoción y divulgación de derechos como fuentes generadoras de aprehensión de valores y principios fundamentales de defensa. Estos elementos incidirán de manera indiscutible en un ejercicio transparente de la función pública.

Además, se propone la consolidación de ámbitos en los cuales se propicie el intercambio entre los habitantes con las instituciones de la zona, en una acción en la que las organizaciones emulen los principios de esta propuesta modificando la estructura funcional tradicional por medio de una variación en la ecuación que ha determinado la interrelación habitantes/instituciones, cual es que el acercamiento básicamente se ha propiciado por parte de los habitantes.

Bajo el esquema descrito en las líneas precedentes, los procesos de interacción entre la administración y los administrados se verían sustancialmente

modificados en términos positivos, lo cual impacta favorablemente en la gobernabilidad de la nación.

El proceso ambulatorio dejaría sentadas las bases de articulación entre los habitantes y las instituciones localizadas en las zonas alejadas del país, de lo cual se esperaría el desarrollo de una práctica de acercamiento en dos vías: de los habitantes a las instituciones y viceversa.

Dicho ejercicio resulta oportuno para el desarrollo de una cultura de apropiación de los derechos fundamentales por parte de los habitantes y de una cultura de respeto de dichos derechos por parte de los funcionarios.

Además, el mecanismo sería lo suficientemente flexible como para adaptarse a las necesidades particulares de las localidades, puesto que su funcionamiento respondería al cometido tridimensional de la Defensoría: proteger los derechos e intereses de los habitantes, promoverlos y divulgarlos, y velar por el adecuado funcionamiento de la Administración Pública.

El país requiere que a una institución como la Defensoría de los Habitantes se le proporcionen los instrumentos y recursos necesarios para proceder de conformidad con el cometido que por ley le ha sido asignado.

Valga señalar que, con el propósito de poner en marcha esta propuesta, se han estado realizando gestiones ante diversos gobiernos amigos; sin embargo, las iniciativas han sido infructuosas por lo que la Defensoría contempla la posibilidad - a partir de diversos cálculos presupuestarios- de utilizar los activos provenientes del funcionamiento de las Unidades Móviles, y que fueron liberados en el mes de mayo de 1999, con el fin de ponerlos en funcionamiento a cargo de un equipo de profesionales.

Ante una decisión de esta naturaleza, la Defensoría se ve en la obligación de postergar la construcción de una nueva sede dada la ausencia de suficientes recursos adicionales que permitan el funcionamiento del modelo de descentralización ambulatorio.

B. DIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS

La Dirección de Asuntos Jurídicos es el órgano consultivo técnico-jurídico de la Defensoría de los Habitantes de la República, al que le corresponde emitir los dictámenes y proporcionar la asesoría jurídica, verbal o escrita al Despacho, las Direcciones de las Áreas o Jefaturas que así lo soliciten. Asimismo, y en cumplimiento del artículo 13 de la ley N° 7319, le corresponde representar a la Institución en los procesos judiciales y administrativos en que ésta intervenga .

1. Tramitación de expedientes ante la Sala Constitucional

Las actuaciones a nivel jurisdiccional más relevantes que correspondió atender a la Dirección durante el período 1998-1999, son las siguientes:

a. Recursos de amparo interpuestos contra la Defensoría

Once en total son los recursos de amparo interpuestos en contra de la Defensoría de los Habitantes durante este período. (Ver expedientes judiciales 98-004348-007-CO, 98-007440-007-CO, 98-006502-007-CO, 99-000636-007-CO, 99-000959-007-CO, 99-000894-007-CO, 99-000619-007-CO, 99-001021-007-CO, 99-001152-007-CO, 99-001674-007-CO y 99-002331-007-CO)

La Dirección de Asuntos Jurídicos elaboró los correspondientes informes de ley, en los que se dio respuesta a los alegatos de los recurrentes y se informó a los señores Magistrados de la Sala Constitucional, de las actuaciones concretas de la Institución en el expediente administrativo donde se tramitó la investigación objeto del amparo.

A criterio de esta Defensoría, las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional, han permitido ir perfilando y reforzando aún más la naturaleza jurídica de la Institución, consolidando su función de control de legalidad de los actos de la Administración Pública, que en ejercicio de la magistratura de influencia que se tiene sobre el Estado, llega incluso a trascenderla, tal y como se estableció en el caso particular de la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI) en el que la Sala Constitucional tan si quiera valoró el alegato de que la Defensoría debía abstenerse de continuar cualquier tipo de investigación en contra de la Amparada al enmarcarse las actuaciones de la fundación en el ámbito del Derecho Privado.

En el informe de ley rendido ante la Sala Constitucional, la Defensoría señaló que a pesar de ser la fundación un ente de derecho privado en cuanto a la voluntad de su constitución, el principio de la sujeción que se deriva del uso o administración de fondos públicos en el cumplimiento de fines también públicos, inserta a los entes privados en el marco de las disposiciones del Derecho Público, por lo que a estos mismos organismos les resulta aplicable la Ley de la Defensoría de los Habitantes, de similar naturaleza de control que la Contraloría General de la República en su condición de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa.

En relación con la naturaleza jurídica de las resoluciones emitidas por la Defensoría, la Sala señaló en el voto 1913-99 de las once horas con treinta minutos del doce de marzo de mil novecientos noventa y nueve, que la especial intervención en la protección de los derechos y los intereses de los habitantes de la República, no constituye una función jurisdiccional propiamente dicha por lo que las decisiones o recomendaciones (según lo establece la Ley N° 7319) que pueden ser o no acatadas por los órganos públicos, no son recomendaciones obligatorias como lo quiso hacer ver el recurrente en su recurso de amparo.

El anterior razonamiento permitió establecer vía jurisprudencial, que no se causa menoscabo al debido proceso ni perjuicio alguno a una persona de derecho privado que no se le conceda audiencia, ya que la Sala estimó que no son parte durante el procedimiento que tramita la Defensoría, siendo que éste tiene como fin último investigar las actuaciones de un órgano de la Administración Pública. Así mismo, la Sala consideró que las funciones de control ejercidas por la Defensoría son posibles, aún sin intervención de los entes privados tal y como se mencionó, a reserva que el informe conteniendo las recomendaciones dirigidas al ente público, sirvan como inicio de un debido proceso en la sede administrativa competente, momento en el cual se deberán otorgar las garantías que la Constitución señala. (Resolución 1913-99, Exp. N° 99-000121-007-CO)

La Dirección de Asuntos Jurídicos, en coordinación con el Despacho, ha procedido al análisis de cada uno de los recursos de amparo interpuestos contra la Institución, y en aquellos casos que se ha determinado una deficiencia, se ha procedido a restablecer al habitante en el pleno goce de sus derechos fundamentales.

La mayor parte de los recursos de amparo interpuestos contra la Defensoría estuvieron referidos a la supuesta violación al derecho de pronta respuesta. En este sentido la Defensoría de los Habitantes ha señalado en constantes ocasiones que la complejidad de las investigaciones que se realizan por parte de la Institución, así como la cantidad de instituciones que involucran las mismas, hace algo más que difícil el cumplir con los plazos previstos por la ley. Con el fin de evitar lesionar los derechos, en dichos casos - tal y como lo ha indicado la Sala Constitucional- la Defensoría ha procedido a explicar dentro del plazo exigido por la ley, el procedimiento administrativo que debe seguirse para atender la pretensión del habitante y las razones por las cuales la Institución no puede cumplir con lo solicitado dentro del plazo. (Resolución N° 1913-99 de las doce horas con veintinueve minutos del doce de marzo de mil novecientos noventa y nueve)

b. Interposición de Recursos de amparo y Acciones de Inconstitucionalidad

El 13 de noviembre de 1998, la Institución interpuso el recurso de amparo, (expediente N° 99-4852-007-CO) contra el Comité Central de Farmacoterapia y la Caja Costarricense del Seguro Social, por su negativa de proporcionar a una paciente que padece de cáncer de endometrio de alto riesgo, el medicamento Paclitaxel (Taxol), medicamento que, a la fecha de interposición del recurso, no se encontraba dentro del cuadro básico que tiene autorizado la Caja Costarricense del Seguro Social. Mediante voto 8676-98 del dos de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, la Sala Constitucional declara con lugar el recurso de amparo, concediendo la razón a los argumentos esbozados por la Defensoría de los Habitantes beneficiando así los derechos de la quejosa, lo que representa un importante antecedente en el derecho a la salud.

Como se indicó en el informe de labor sustantiva del Area de Asuntos Económicos, la Defensoría de los Habitantes planteó una acción de

inconstitucionalidad contra el Decreto N°24316-H y sus reformas, el artículo 20 inciso 3 de la ley N° 7798 y el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 27131 H-MOPT.

Esta acción interpuesta desde el 10 de julio de 1998, se encuentra en la Presidencia de la Sala para estudio de admisibilidad desde el 13 de agosto de este mismo año, sin que a la fecha se haya modificado dicha situación.

2. Denuncias interpuestas ante el Ministerio Público

La Defensoría de los Habitantes tramita ante el Ministerio Público un total de tres denuncias penales. En dos de los casos se investigan las actuaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social y la última se refiere a actos de la Comisión Nacional de Emergencias.

En relación con la Caja Costarricense del Seguro Social, la primera de ellas se presentó el día 20 de noviembre de 1998, contra el servicio de radioterapia del Hospital San Juan de Dios y las autoridades administrativas de la Caja Costarricense de Seguro Social. La denuncia se interpuso con el fin de que los órganos jurisdiccionales investigaran los hechos que motivaron clausurar la unidad de terapia ALCYON CGR II, a la que no se efectuaron las reparaciones del cronómetro y por el que se afectaron no sólo aquellos pacientes cuyo tratamiento estaba programado o sería programado para los días durante los que se suspendió el servicio en la bomba ALCYON II, sino todos aquellos pacientes que habrían recibido tratamiento en condiciones de riesgo dadas las condiciones del equipo indicado. Dicha investigación se tramita por la Sección de Delitos Varios del Ministerio Público, bajo el número de expediente 98-024978-042 PE. Actualmente el caso se trasladó al Organismo de Investigación Judicial para que se rinda un informe técnico.

El 2 de marzo de 1999, con fundamento en el artículo 26 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, se presentó una denuncia ante el Ministerio Público en contra de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y su Presidente Ejecutivo por el supuesto delito de desobediencia, ante su reiterada negativa de entregar la lista depurada de morosos de cuotas obrero patronales que la Defensoría ha venido solicitando desde el mes de noviembre de 1997. Actualmente la investigación se encuentra en el Ministerio Público.

Por último, con fundamento en la resolución N° 3410-92 de la Sala Constitucional de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del diez de noviembre de mil novecientos noventa y dos y el dictamen C-257-98 del treinta de noviembre de mil novecientos noventa y ocho emitido por la Procuraduría General de la República, la Defensoría presentó una denuncia penal contra el Director General de la Comisión Nacional de Emergencia y la Junta Directiva de esa Institución, por el supuesto delito de incumplimiento de deberes ante la negativa de dichos funcionarios de emitir la declaratoria de riesgo de los edificios C y D del Condominio Río Damas en Desamparados, lo que permitiría a las familias que ocupaban dichos inmuebles, obtener un segundo bono familiar de vivienda,

aduciendo su imposibilidad legal de actuar en situaciones de prevención de emergencias.

Posterior a la presentación de la demanda, la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Emergencias emitió el acuerdo N° 0150-99, que declaró en situación de riesgo inminente los Edificios C y D del Condominio Río Damas de Desamparados, recomendando la reubicación de las familias que habitan dichos edificios. Este acuerdo permitió que a las familias afectadas se les aprobara el segundo bono de vivienda, el cual se otorga mediante acuerdo 45-99 de la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda.

Ante esta circunstancia, con fundamento en los artículos 30, inciso j), 36, 316, 317 y 318 del Código Procesal Penal se encomendó al Ministerio Público de Pavas, solicitar ante el Juzgado Penal la realización de una audiencia de conciliación, la cual se fijó para el día 3 de junio de 1998 y en la que la Defensoría solicitará se declare la extinción de la acción penal en la causa 99-903-042 (2).

3. Consultas a la Procuraduría General de la República

Dado el carácter de órgano superior consultivo técnico-jurídico de la Administración Pública con que el legislador ha investido a la Procuraduría General de la República y con fundamento en el artículo 4° de su Ley Orgánica, la Defensoría de los Habitantes planteó cinco consultas a la Procuraduría durante este período.

En esta sección, más que ocuparse del criterio jurídico que elaboró la Dirección de Asuntos Jurídicos, se dedica este apartado para destacar lo más relevante de los dictámenes emitidos por la Procuraduría en respuesta a los siguientes temas consultados:

a. La competencia de la Comisión Nacional de Emergencia en materia de prevención de desastres

En la investigación del Proyecto Río Damas, el Banco Hipotecario de la Vivienda comunicó a la Defensoría de los Habitantes la necesidad de solicitar al Poder Ejecutivo se emitiera una declaratoria de riesgo de las edificaciones C y D, con el fin de poder gestionar con fundamento en esta declaratoria, el otorgamiento de un segundo subsidio para aquellas familias perjudicadas con la construcción y que ya hubiesen recibido bono.

De inmediato se solicitó ante la Comisión Nacional de Emergencia la declaratoria de riesgo necesaria para proceder conforme lo señalado por el Banco Hipotecario para la Vivienda, con la sorpresa de recibir una respuesta negativa, ya

que según se indicó, la Comisión citada no cuenta con las facultades legales para actuar en condiciones de prevención.

La gravedad de estas aseveraciones, que trascendían la investigación que realizaba la Defensoría, pues afectaban directamente a todos los habitantes, fueron en todo momento inaceptables para la Institución y así le manifestó en varias ocasiones a la Comisión Nacional de Emergencias. Ante su constante negativa, la Defensoría decide plantear la consulta ante la Procuraduría para contar con su criterio legal, en el caso de tener que actuar en otro ámbito jurisdiccional, como al final resultó ser al plantear la denuncia penal a la que se hizo referencia en el acápite anterior.

A nuestra consulta, la Procuraduría General de la República concluyó, en el dictamen C-257-98 del 30 de noviembre de 1998, que la Comisión Nacional de Emergencias tiene entre sus competencias el poder-deber de realizar acciones de prevención, que protejan las personas y bienes, en situaciones de peligro, así como que esas situaciones de peligro están enmarcadas dentro del concepto de emergencia y por ende, debe originarse en los motivos que constitucional y legalmente causan una situación de emergencia o, como ha dicho la Sala Constitucional, "estado de necesidad y urgencia"

b. De la relación jerárquica entre el Defensor (a) de los Habitantes y el Defensor (a) Adjunto (a)

El propósito de esta consulta se originó en la presentación del Proyecto de modificación de la Ley N° 7319 (Exp. Legislativo N° 13432) referente a la relación jerárquica entre el Defensor (a) de los Habitantes y el Defensor (a) Adjunto (a), así como las competencias y funciones de este último (a).

En su respuesta, dictamen C-259-98 del 2 de diciembre de 1998, la Procuraduría señaló que el Defensor Adjunto, "es un simple colaborador inmediato del Defensor de los Habitantes de la República, al que corresponde cumplir las responsabilidades administrativas que se determinen reglamentariamente y las tareas de ayuda que le solicite puntualmente este último; actuando, en todo caso, plenamente subordinado al mando jerárquico del Defensor de los Habitantes como titular que es de la Defensoría como órgano. Los únicos supuestos en que el Adjunto puede tomar decisiones con relevancia exterior a esa organización administrativa, adoptando las resoluciones finales de los procedimientos que ante la Defensoría se desarrollen y otros actos externos, lo es cuando se encuentre sustituyendo al Defensor de los Habitantes o por delegación de éste".

c. De la suspensión del trámite de revisión tarifaria ordenada por el Regulador General de Servicios Públicos

Tal y como se indicó, tras las audiencias públicas de ley para discutir la solicitud de aumento tarifario presentada por la Compañía Nacional de Fuerza y

Luz y del Instituto Costarricense de Electricidad, ambas entidades solicitaron la suspensión del plazo en el trámite de los expedientes de tarifas de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, ante el impacto económico que las tarifas solicitadas causarían a las empresas distribuidoras y en particular a los usuarios finales. El señor Regulador General acogió su solicitud hasta por 3 meses, señalando como fundamento legal los artículos 258 y 259 de la Ley General de la Administración Pública, fundamento al que la Defensoría se opuso, al no encontrarse ante una situación de fuerza mayor, tal y como lo indica la Ley.

A la negativa de modificar su resolución, se procedió a formular la respectiva consulta a la Procuraduría, la cual determinó en el Dictamen C-084-99 del 3 de mayo de 1999, que el ordenamiento jurídico no autorizaba al Regulador General de los Servicios Públicos para suspender el plazo legal dentro del cual debe dictar el acto final de fijación de tarifas de los servicios públicos, y siendo que no existió el motivo previsto en el citado artículo 259 de la Ley General de la Administración Pública, cualquier decisión de suspender sería inválida, resultando además la referida infracción nula por violación al principio de competencia derivado del principio de legalidad, establecido en los artículos 11 y 49 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

d. Legalidad del convenio suscrito entre la empresa Del Oro y el Ministerio de Ambiente y Energía

Como parte de un pretendido proyecto de investigación para la regeneración de suelos, la Dirección del Área de Conservación de Guanacaste permitió a la Empresa del Oro S.A., desde el año 1996, depositar desechos de naranjas provenientes de la labor de extracción del jugo de esa fruta, en las áreas denominadas El Hacha y El Amo, ambas parte integrante del Parque Nacional Guanacaste. En vista de la contaminación ambiental que generó esta práctica, la Defensoría de los Habitantes determinó en su investigación que no existía un respaldo técnico-científico suficiente en el pretendido proyecto de investigación, por lo que recomendó no suscribir el citado Convenio, que en ese entonces se perfilaba como un proyecto.

Al no ser acogidas las recomendaciones y siendo que la situación ambiental estaba desmejorando, se formuló la respectiva consulta ante la Procuraduría, la que en el Oficio PGR 558-98 del 17 de noviembre de 1998, señaló no poder dar trámite a la consulta planteada por versar ésta sobre un contrato firmado por un Órgano Ministerial y una empresa privada, que versa sobre la disposición de bienes públicos lo que lo califica como un contrato administrativo, correspondiendo a la Contraloría General de la República la competencia exclusiva y excluyente para realizar el análisis de legalidad sobre el convenio en cuestión. Remitida la respectiva consulta a la Contraloría, ésta señaló, mediante oficio DAJ-0145 del 22 de enero de 1999, que, en primer término, dada la naturaleza y el contenido de los bienes objeto del acuerdo, éste debió haber sido remitido para el correspondiente refrendo antes de que el acuerdo empezara a ejecutarse. Asimismo, en el análisis

de cada una de sus cláusulas, se determinaron irregularidades que permiten determinar la ilegalidad del acuerdo.

4. De los trámites ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

a. Procesos en contra del Estado

En el Juzgado Contencioso Administrativo, Segundo Circuito Judicial se tramitan tres causas contra el Estado, pero que en sus inicios se dirigieron contra la Defensoría de los Habitantes. La primera de ellas, promovida por la Fundación Pro-Zoológico (98-000597-163-CA del 29 de junio de 1998) y otras dos, entabladas por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (98-000723-163-CA de 27 de julio de 1998 y 98-001049-163-CA de 18 de noviembre de 1998). En las tres demandas, las acciones legales en la vía contenciosa se iniciaron con el fin de solicitar la nulidad de los actos, entiéndase recomendaciones, emitidos por la Defensoría de los Habitantes.

Lo importante a destacar en esta ocasión son los hechos del pasado mes de marzo y abril del presente año, cuando el Juzgado Contencioso enderezó los tres procesos de demanda contra el Estado, reconociendo que si bien la Defensoría cuenta con legitimación activa institucional, con el propósito de no entorpecer su función no es sujeto de legitimación Ad- causam pasiva, como lo pretendían los actores, resultando el Estado en este caso el legitimado pasivo. (Ver resoluciones del Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Segundo Circuito Judicial de las siete horas treinta minutos del diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y nueve en el expediente 98-000723-163-CA de las catorce horas veinte minutos del ocho de abril de mil novecientos noventa y nueve en el expediente 98-001049-163-CA y la resolución de las once horas veinte minutos del ocho de abril de mil novecientos noventa y nueve en el expediente 98-000597-163-CA)

b. Procesos interpuestos por la Defensoría de los Habitantes

Ante el Juzgado de lo Contencioso y Civil de Hacienda, Segundo Circuito Judicial, expediente N° 98-589-163-CA, se tramita la demanda interpuesta el 11 de junio de 1998, contra la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y el Instituto Costarricense de Electricidad. La pretensión principal de la demanda es que judicialmente se reconozca y declare la nulidad absoluta del Acuerdo N° 020-055-97 de 25 de noviembre de 1997 y la Resolución N° RJD-120-97 de 14:50 horas de 2 de diciembre de 1997, adoptados ambos por la Junta Directiva de la primera Institución demandada.

La razón jurídica que motivó a la Defensoría de los Habitantes a interponer esta causa fue que si el acto impugnado llegase a ser ejecutado, la Autoridad Reguladora tendría que incluir 1,129,000 millones, es decir, el monto sobrepagado

a Honduras por las importaciones de energía realizadas en 1996, en los gastos operativos del Instituto Costarricense de Electricidad y de ahí trasladarlos a las tarifas. Tanto los clientes finales de dicho Instituto como los clientes de las empresas que compran energía serían quienes finalmente pagarían ese gasto a pesar de que existe la duda sobre su legitimidad y legalidad del gasto.

Actualmente se tramitan ante los Tribunales Contenciosos Administrativos sección primera y segunda, dos recursos de apelación interpuestos por la Defensoría en la resolución del incidente de suspensión del acto administrativo que se tramitó conjuntamente con la causa principal.

C. DIRECCION ADMINISTRATIVA

En el siguiente apartado se exponen algunas de las actividades no rutinarias desarrolladas por el área administrativa de la Institución durante este período, como apoyo y soporte a la labor sustantiva de la Defensoría de los Habitantes.

1. Cambio de la Plataforma Informática

Como se indicara en el informe de labores al 30 de abril de 1997, sobre recomendación emitida por la empresa KPMG Peat Marwick, desde ese momento estaba claramente establecida la urgente necesidad de proceder al cambio de la plataforma y sistemas informáticos utilizados por la Defensoría. En correspondencia con lo expuesto, este tema fue definido como prioritario, por lo que en tal sentido se realizaron diversas gestiones con agencias de cooperación técnica y países amigos, con el propósito de buscar colaboración para la ejecución de este proyecto. Era claro que el aspecto de la tecnología informática estaba causando un problema de grandes dimensiones en el quehacer cotidiano de la Defensoría de los Habitantes.

Este importante paso se ha dado gracias a la colaboración de la Embajada de la República de China (Taiwan), la cual ha donado a esta Institución el hardware, software, licencias de software, mantenimiento de la red, equipo, e instalación necesaria para ser nodo de internet y desarrollo de los sistemas de defensa y administrativo.

Gracias a esta cooperación la Institución logró resolver uno los problemas más serios que afrontaba desde 1997, con recursos de cooperación financiera no reembolsables. El monto de cooperación recibida por la República de China en Taiwán se estima en un valor total de cien millones de colones. Con esta colaboración externa se soluciona de manera integral el problema.

Se quiere dejar constancia en este informe, del agradecimiento especial al señor Embajador Kao-Wen Mao y al Gobierno de la República de China en Taiwán, por haber permitido con esta colaboración, que la Defensoría de los Habitantes

solucionara uno de los problemas más serios que afrontaba en el trabajo diario, para poder garantizar un mejor servicio al habitante.

Al cierre del presente informe la Defensoría se encuentra en la etapa de desarrollo del sistema de defensa y de ajustes a los módulos administrativos. Este cambio implica una duplicidad de esfuerzos del recurso humano, ya que deben elaborarse y manejarse sistemas paralelos que garanticen una adecuada transición de un sistema a otro.

En este sentido la Defensoría se propuso como meta lograr el mejoramiento de la herramienta con la que se venía trabajando, ello con el propósito de facilitar y sistematizar parte de las labores que se realizan en la Institución en el campo de la defensa de los habitantes. De esta forma se procedió a la evaluación del diseño y concepto del sistema de defensa, para lo cual no sólo se revisaron y ampliaron los procedimientos de defensa, sino que además se procedió a la revisión de la estructura tipológica de los asuntos que ingresan a la Institución.

Esta revisión de la estructura tipológica fue ejecutada por las Areas de Defensa de la Institución, mediante el análisis de los listados de temas y subtemas con los cuales se habían venido clasificando los asuntos, de tal forma que se modificó su estructura dividiéndola en Derechos Individuales, Derechos Económicos y Sociales, y Derechos Políticos, y estableciendo un listado de los hechos violatorios de tales derechos, ampliando su enunciado con fundamento en la experiencia institucional, el comportamiento de las instituciones del Sector Público y las denuncias efectuadas por los habitantes.

Como resultado de este esfuerzo se incorporó a la propuesta informática, el sustento conceptual y técnico para un adecuado registro, distribución y atención de las quejas que se reciben, al contar con una nueva Tipología de Derechos y de Hechos Violatorios detallada y comprensiva de todo el quehacer institucional. Así, ha quedado delimitada claramente la temática que conoce cada una de las Areas de Defensa de la Institución. Para su adecuada comprensión y aplicación se procederá a elaborar un instrumento explicativo de la desagregación pormenorizada que se representa en la tipología.

2. Reglamentos internos

Con el propósito de actualizar la normativa interna de acuerdo con las necesidades actuales, se procedió a elaborar nuevos reglamentos que han venido a regular el proceso de Fotocopiado y el Zonaje. Ambos reglamentos fueron aprobados y entraron en vigencia desde su publicación.

Complementariamente, se procedió a conformar una comisión interna que revisó y redactó la modificación del Reglamento Autónomo de Servicios, así como el Reglamento de Carrera Profesional. Ambos reglamentos fueron consultados con la Asociación de Empleados de la Defensoría y se encuentran listos para ser publicados en La Gaceta.

El Reglamento de Becas ha sido estudiado por esta misma comisión interna y será sometido a consulta como corresponde, con la organización que representa los intereses de los funcionarios de esta Institución, para proceder posteriormente a su publicación.

El Reglamento de Organización se encuentra en la etapa final de revisión y ajuste, de acuerdo con las prioridades institucionales a mediano plazo, definidas para el primer período del nuevo siglo.

3. Descentralización

El 30 de abril del presente año concluyó el plazo definido en el contrato de donación suscrito con la Unión Europea, que tenía como propósito dar continuidad a la promoción y divulgación de los derechos de los habitantes a través de unidades móviles, con lo cual se ampliaba la labor de la Defensoría a todos los cantones del país.

En este sentido se remitieron a la Representación de la Unión Europea en Costa Rica todos los informes financieros y de ejecución del proyecto establecidos en el contrato. Esta experiencia institucional ha mostrado la necesidad de contar con un programa de descentralización de labores con el propósito de facilitar el acceso de distintos sectores de la población a los servicios de la Defensoría.

Dada la efectividad del sistema ambulatorio como mecanismo de descentralización institucional, se ha considerado la posibilidad de incorporar en la formulación del Proyecto del Presupuesto para el año 2000, los recursos financieros necesarios para que la Defensoría de los Habitantes retome este esquema de trabajo, en virtud de que la extensión de los servicios institucionales se ha definido como una de las prioridades a corto y mediano plazo.

4. Recursos Humanos

En este campo es importante rescatar que la Defensoría de los Habitantes ha venido soportando un aumento importante de la demanda de sus servicios, sin que ello signifique una relación directa en el crecimiento de su planilla. En 1995 la Institución tenía un total de 83 funcionarios. Gracias a la colaboración técnica que se obtuvo en ese período, se contó con la posibilidad de contratación temporal de aproximadamente 20 funcionarios adicionales, dedicados en lo fundamental a actividades de promoción y educación. Para 1998 la planilla de la Institución era de 98 funcionarios de acuerdo al presupuesto ordinario, en tanto que la demanda de la Institución ha venido creciendo así como el impacto de sus acciones. Esto ha significado un esfuerzo encomiable de los funcionarios de la Defensoría en el cumplimiento de sus funciones.

En vista de las limitaciones presupuestarias para la creación de nuevas plazas que permitieran atender adecuadamente tanto las labores sustantivas como las de apoyo, se ha tenido que recurrir a los traslados de funcionarios de otras instituciones del Poder Ejecutivo a través de la aplicación de mecanismos de movilidad horizontal. Durante este período en total se trasladaron seis funcionarios con sus respectivas plazas

Con el propósito de cumplir de la mejor forma posible con la fase de inducción de los nuevos funcionarios, se puso en marcha un sistema mejorado a través de entrevistas personales donde se le brinda al funcionario toda la información pertinente acerca de nuestra organización (estructura, objetivos, políticas, expectativas, etc.) y se le atienden todas las consultas u observaciones que éste solicite. Adicionalmente, se le entrega la información electrónicamente para que pueda ser consultada cuando así se requiera.

5. Análisis Financiero del presupuesto ordinario de la Defensoría

Es necesario llamar la atención con respecto a los aspectos financieros de la Defensoría de los Habitantes, ya que como se puede ver en el cuadro siguiente, desde el punto de vista nominal, el presupuesto total ha venido aumentando, sin embargo, visto desde una perspectiva real, el decrecimiento del valor adquisitivo hace que solamente se disponga de un 26% de lo que se disponía en el año de 1994. Esta situación se refleja de mejor manera en el gráfico, en donde se comparan el presupuesto nominal contra el presupuesto deflatado.

Defensoría de los Habitantes de la República						
Análisis comparativo de incremento anual de presupuesto						
1994 - 1998						
AÑO	MONTO	Crecimiento nominal	Presup. Deflatado base 1994 ⁽¹⁾	Crecimiento real acumulado	Indice del presup.de operaciones ⁽²⁾	Crecimiento anual
1994	259,109,200.00		259,109,200.00		2,971,095.06	
1995	304,242,000.00	17.42%	234,093,880.41	-9.65%	2,832,002.23	-4.68%
1996	374,297,000.00	23.03%	202,725,557.64	-21.76%	2,964,728.71	4.69%
1997	424,848,000.00	13.51%	133,469,946.90	-48.49%	2,971,588.45	0.23%

1998	491,822,000.00	15.76%	67,579,942.36	-73.92%	3,080,819.34	3.68%
(1) Se utilizó el Índice de precios al Consumidor (IPC) de abril de cada año por ser la fecha de formulación del anteproyecto de presupuesto.						
2) Se calcula dividiendo el monto nominal del presupuesto entre el promedio anual del IPC.						

De igual manera al comparar el presupuesto asignado a la Defensoría para gastos de operación, de los que se excluyen aquellos que corresponden al pago de salarios, se puede observar una situación aún más difícil, ya que la disponibilidad en términos nominales en 1994 era de ¢128.5 millones y en 1998 fue de ¢123.1 millones.

Desde la perspectiva de crecimiento real, en el cuadro siguiente se muestra que la Defensoría solamente para 1998 tuvo un poder adquisitivo de aproximadamente el 15% con respecto de lo que dispuso en 1994.

Defensoría de los Habitantes de la República						
Análisis de comparativo de incremento anual de presupuesto para gastos de operación*						
1994 - 1998						
AÑO	MONTO	Crecimiento	Presup. Deflatado	Crecimiento real	Índice del presup.	Crecimiento
		nominal	base 1994 (1)	acumulado	de operaciones (2)	anual
1994	128,569,980.00		128,569,980.00		1,474,257.31	
1995	125,430,250.00	-2.44%	96,510,192.36	-24.94%	1,167,553.29	-20.80%
1996	122,732,400.00	-2.15%	66,473,934.42	-48.30%	972,137.82	-16.74%
1997	123,285,000.00	0.45%	38,731,128.32	-69.88%	862,313.77	-11.30%
1998	123,149,000.00	-0.11%	16,921,573.91	-86.84%	771,416.94	-10.54%
* Se excluyen las subpartidas 000, 030, 031, 080, 660,661 y 733 que corresponden a gastos por salarios						
(1) Se utilizó el Índice de precios al Consumidor (IPC) de abril de cada año por ser la fecha de formulación del anteproyecto de presupuesto.						
(2) Se calcula dividiendo el monto nominal del presupuesto entre el promedio anual del IPC.						

A pesar de esta situación, en la Defensoría de los Habitantes se ha realizado un gran esfuerzo con el objeto de acumular un ahorro con el fin de iniciar la construcción de sus instalaciones y resolver otro de los serios problemas que se afronta, como los de la falta de espacio físico adecuado para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, dado que una de las prioridades y obligaciones institucionales es la de llevar a cabo labores de promoción y divulgación de derechos de los habitantes, actualmente se está considerando la posibilidad de utilizar dichos recursos en un modelo de descentralización ambulatoria.

Interesa destacar que el ahorro generado ha sido posible no sólo por la austeridad con la que trabaja la Institución, sino también gracias a la cooperación externa recibida durante varios años, la que se orientó fundamentalmente al campo de la promoción, difusión y educación en derechos humanos.

Debido a políticas internas de los organismos internacionales, los aportes para el desarrollo de determinados proyectos se han visto mermados, situación que obliga a la Defensoría a presupuestar estas necesidades para el próximo año. En virtud de lo anterior, para el próximo presupuesto ordinario se incluirán una vez más los recursos necesarios para cumplir con dicho propósito. De igual forma se incluirán los recursos presupuestarios requeridos para continuar con el modelo de descentralización funcional, ya que la acción de promoción, educación y divulgación está definida como uno de los ejes de acción prioritarios.

Un aspecto que se resalta del Balance General es el incremento en los activos fijos, generado por las donaciones en equipos de cómputo ya mencionadas y otras provenientes de las empresas GBM y Microsoft. Con el cambio de plataforma informática próximamente se estará tomando la decisión de qué hacer con el equipo de cómputo Macintosh, para lo cual se dará prioridad a aquellas instancias que ejecuten proyectos de protección y de impacto en la comunidad.

6. Instalaciones Físicas

Ante la difícil situación de espacio físico que afronta la Institución, tal y como se anotaba anteriormente, en el período del presente informe se concluyó la construcción de dos módulos de oficinas en la sede de la Institución con un costo aproximado a los \$8.4 millones. Dichos módulos fueron dotados de estaciones de trabajo modulares con un costo que ascendió a los \$5.7 millones y en los que se ubicaron un total de veinticuatro funcionarios quienes representan dos direcciones de defensa. Con ello se logró solucionar parcialmente uno de los mayores problemas para la Institución relacionado con las limitaciones de espacio físico.

Como se ha venido exponiendo, no se cuenta con los recursos suficientes para resolver esta situación de manera inmediata, ya que de acuerdo a los cálculos realizados se deberán construir aproximadamente 3000 metros cuadrados, incluyendo parqueos y áreas para capacitación. Como medida alternativa, durante los primeros meses de 1998 se realizaron diversas gestiones de compra o alquiler

de nuevas instalaciones, sin que se lograra concretar alguna opción acorde con las necesidades y posibilidades institucionales.

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA			
		BALANCE GENERAL	
		AL 30 DE ABRIL DE 1999	
<u>ACTIVOS</u>			
<u>ACTIVO CIRCULANTE</u>			
CAJA Y BANCOS			-656,876.69
INVERSIONES PROGRAMA 808			273,024,126.25
INVERSIONES PROGRAMA 805			9,869,639.90
INVER. DONAC. UNION EUROPEA			11,000,000.00
SUELDOS POR REINTEGRAR			704,347.65
CUENTAS	POR		4,790,593.52
COBRAR			
TRANSF. DE GOB. POR COBRAR			14,542,334.32
EXISTENCIAS EN BODEGA			7,310,308.32
INTERESES	POR		14,906,622.41
COBRAR			
TOTAL ACTIVO CIRCULANTE			335,491,095.68
<u>ACTIVO FIJO</u>			
MAQUINARIA Y EQUIPO			170,048,350.42
EDIFICIOS			17,683,952.90
TERRENOS			147,000,000.00
TOTAL ACTIVO FIJO			334,732,303.32
DEPRECIACION ACUMULADA			-63,986,373.37
<u>OTROS ACTIVOS</u>			
DEPOSITOS POR DERECHO			1,355,600.00
TOTAL OTROS ACTIVOS			1,355,600.00

TOTAL ACTIVO				607,592,625.63
PASIVO Y ERARIO				
PASIVO CIRCULANTE				
SOLICITUDES PENDIENTES			1,394,566.30	
COMPROMISOS PENDIENTES			114,605,794.36	
RETENCIONES POR PAGAR			187,684.85	
OTROS CUENTAS POR PAGAR			43,689,402.35	
TOTAL PASIVO CIRCULANTE				159,877,447.86
OTROS PASIVOS				
DEPOSITOS DE GARANTIA POR DEVOLVER			192,000.00	
TOTAL OTROS PASIVOS				192,000.00
TOTAL PASIVO				160,069,447.86
ERARIO			291,780,240.07	
EXCEDENTE DE INGRESOS/EGRESOS			155,742,937.70	
TOTAL ERARIO				447,523,177.77
TOTAL PASIVO Y ERARIO				607,592,625.63

Defensoría de los Habitantes de la República				
Reporte de Ejecución Presupuestaria 1999				
Programa 808 - Defensoría de los Habitantes				
Al 30 de abril de 1999				
Subp	Nombre	Presupuesto	Presupuesto	Gasto Real
		Asignado	Modificado	
0	Sueldos para cargos fijos	349,158,000.00	349,158,000.00	114042416.15
30	Sueldo adicional	31,935,000.00	31,935,000.00	0.00
31	Salario escolar	29,314,000.00	29,314,000.00	22888526.05

60	Sobresueldos	2,000,000.00	2,000,000.00	343336.05
70	Gastos de representación	450,000.00	450,000.00	0.00
80	Servicios especiales	2,750,000.00	2,750,000.00	1050983.35
90	Otros servicios personales	250,000.00	250,000.00	0.00
102	Alquiler de edificios y terrenos	18,500,000.00	18,500,000.00	5553900.00
104	Alquiler de equipo electrónico	1,160,000.00	1,160,000.00	0.00
106	Otros alquileres	750,000.00	750,000.00	10000.00
112	Información y publicidad	1,000,000.00	1,000,000.00	205030.00
114	Impresión, encuadernación y otros	5,500,000.00	5,500,000.00	9900.00
122	Telecomunicaciones	6,600,000.00	6,600,000.00	1823911.70
124	Servicio de correos	2,750,000.00	2,750,000.00	197025.00
126	Energía eléctrica	2,200,000.00	2,200,000.00	816072.00
128	Otros servicios públicos	800,000.00	800,000.00	27633.00
132	Gastos de viaje en el exterior	1,800,000.00	1,800,000.00	113734.40
134	Gastos de viaje dentro del país	3,200,000.00	3,200,000.00	263520.00
142	Transportes de o para el exterior	1,500,000.00	1,500,000.00	30757.00
144	Transportes dentro del país	2,376,000.00	2,376,000.00	34360.00
150	Seguros	6,500,000.00	6,500,000.00	3646790.00
162	Consultorías	10,000,000.00	10,000,000.00	2871136.15
172	Mant. y rep. de mob. y eq. de ofic.	2,000,000.00	2,000,000.00	313355.25
174	Mant. y rep. de maq. y equipo	2,000,000.00	2,000,000.00	623216.00
182	Mant. y rep. de edificios	2,300,000.00	2,300,000.00	13850.00
190	Servicios aduaneros	200,000.00	200,000.00	0.00
199	Otros servicios personales no	1,500,000.00	1,500,000.00	303921.90
202	Gasolina	3,500,000.00	3,500,000.00	5580.00
204	Diesel	700,000.00	700,000.00	0.00

206	Otros combust. grasas y lubric.	200,000.00	200,000.00	0.00
212	Medicinas	210,000.00	210,000.00	0.00
214	Otros productos químicos	1,900,000.00	1,900,000.00	1121612.00
220	Textiles y vestuarios	490,000.00	490,000.00	10374.00
232	Productos de papel y cartón	2,900,000.00	2,900,000.00	376634.70
234	Impresos y otros	1,725,000.00	1,725,000.00	135618.80
240	Productos alimenticios	400,000.00	400,000.00	80838.00
252	Cemento	170,000.00	170,000.00	0.00
254	Productos de metal para la constr.	500,000.00	500,000.00	0.00
258	Madera	275,000.00	275,000.00	25026.00
259	Otros materiales de construcción	930,000.00	930,000.00	55482.00
260	Instrumentos, herramientas y otros	375,000.00	375,000.00	0.00
270	Repuestos	2,000,000.00	2,000,000.00	222722.35
282	Útiles y materiales de oficina	1,500,000.00	1,500,000.00	221376.00
284	Útiles y material de limpieza	250,000.00	250,000.00	0.00
286	Otros útiles y mater. específicos	1,750,000.00	1,750,000.00	103697.00
290	Artículos y gastos para recepción	1,100,000.00	1,100,000.00	249137.45
299	Otros materiales y suministros	900,000.00	900,000.00	69997.20
310	Equipo y mobiliario de oficina	4,500,000.00	4,500,000.00	200000.00
320	Equipo médico y de laboratorio	250,000.00	250,000.00	0.00
340	Equipo para comunicaciones	1,100,000.00	1,100,000.00	91026.00
350	Equipo educacional	500,000.00	500,000.00	0.00
390	Equipos varios	1,000,000.00	1,000,000.00	0.00
602	Prestaciones legales	8,000,000.00	8,000,000.00	0.00
603	Ayud. econ. según progr. cap. apren	700,000.00	700,000.00	177952.00
604	Becas	600,000.00	600,000.00	0.00
606	Premios	500,000.00	500,000.00	0.00
660	Contribución patronal a la C.C.S.S.	53,651,000.00	53,651,000.00	7075038.10

661	Contribución estatal a la C.C.S.S.	1,916,000.00	1,916,000.00	0.00
680	Cuotas a organismos intern. mund.	2,600,000.00	2,600,000.00	0.00
733	Aportes a organismos financieros	1,916,000.00	1,916,000.00	687157.00
814	Amort. cuent. pend. ejerc. anter.	164,000.00	164,000.00	0.00
	Totales	587,665,000.00	587,665,000.00	166,092,642.60

Defensoría de los Habitantes de la República Reporte de Ejecución Presupuestaria 1999 Programa 809 - Superávit Al 30 de abril de 1999				
Subp	Nombre	Presupuesto	Presupuesto	Gasto
		Asignado	Modificado	Acumulado
162	Consultorías	0.00	2,000,000.00	0.00
	Totales	0.00	2,000,000.00	0.00

Defensoría de los Habitantes de la República Reporte de Ejecución Presupuestaria 1998 Programa 808 - Defensoría de los Habitantes Al 30 de abril de 1999				
Subp	Nombre	Presupuesto	Presupuesto	Gasto Real
		Asignado	Modificado	
0	Sueldos para cargos fijos	280,352,000.00	280,352,000.00	273,026,219.90
30	Sueldo adicional	25,077,000.00	25,077,000.00	23,459,103.40
31	Salario escolar	15,658,000.00	15,658,000.00	13,548,333.15
60	Sobresueldos	1,840,000.00	1,840,000.00	1,814,512.40
70	Gastos de representación	450,000.00	450,000.00	168,473.25
80	Servicios especiales	2,500,000.00	2,500,000.00	2,213,930.25
90	Otros servicios personales	250,000.00	250,000.00	154,625.00

102	Alquiler de edificio y terrenos	19,000,000.00	16,100,000.00	15,783,125.00
104	Alquiler de equipo electrónico	1,160,000.00	160,000.00	0.00
106	Otros alquileres	700,000.00	700,000.00	250,892.75
112	Información y publicidad	3,000,000.00	3,000,000.00	1,749,311.00
114	Impresión, encuadernación y otros	5,000,000.00	5,000,000.00	3,207,423.15
122	Telecomunicaciones	6,000,000.00	7,950,000.00	7,421,300.45
124	Servicio de correos	600,000.00	600,000.00	549,885.00
126	Energía eléctrica	2,000,000.00	2,400,000.00	2,128,736.00
128	Otros servicios públicos	800,000.00	800,000.00	331,822.00
132	Gastos de viaje en el exterior	1,800,000.00	1,800,000.00	1,520,489.50
134	Gastos de viaje dentro del país	3,000,000.00	1,800,000.00	1,501,225.00
142	Transporte de o para el exterior	1,900,000.00	1,900,000.00	568,127.65
144	Transporte dentro del país	2,160,000.00	2,160,000.00	177,498.25
150	Seguros	5,205,000.00	5,905,000.00	5,909,493.40
162	Consultorías	16,000,000.00	16,000,000.00	12,206,859.25
172	Manten. y repar. mobil. y eq. ofic.	2,300,000.00	2,700,000.00	2,502,660.65
174	Manten. y repar. maquin. y equipo	2,000,000.00	3,450,000.00	3,016,211.15
182	Manten. y repar. de edificios	2,300,000.00	2,300,000.00	1,057,329.00
190	Servicios aduaneros	200,000.00	200,000.00	0.00
199	Otros servicios no personales	2,300,000.00	3,169,105.00	2,595,390.95
202	Gasolina	3,340,000.00	1,090,000.00	1,038,073.00
204	Diesel	696,000.00	651,249.00	34,434.00
206	Otros combustibles, grasas y lubr.	350,000.00	350,000.00	15,603.65
212	Medicinas	206,000.00	206,000.00	82,138.90
214	Otros productos químicos	1,725,000.00	2,744,105.00	2,270,534.60
220	Textiles y vestuarios	450,000.00	450,000.00	386,625.55
232	Productos de papel y cartón	2,900,000.00	2,900,000.00	2,081,662.90

234	Impresos y otros	1,725,000.00	1,425,000.00	1,019,539.75
240	Productos alimenticios	400,000.00	400,000.00	286,949.15
252	Cemento	167,000.00	67,000.00	0.00
254	Produc. metal para la construcción	575,000.00	575,000.00	182,105.45
258	Madera	250,000.00	250,000.00	160,731.15
259	Otros materiales de construcción	930,000.00	430,000.00	235,525.80
260	Instrumentos, herramientas y otros	375,000.00	375,000.00	25,740.65
270	Repuestos	2,300,000.00	2,300,000.00	1,003,151.75
282	Útiles y materiales de oficina	1,725,000.00	1,325,000.00	654,448.10
284	Útiles y materiales de limpieza	350,000.00	350,000.00	58,687.15
286	Otros útiles y mat. específicos	1,725,000.00	1,725,000.00	667,786.15
290	Artículos y gastos para recepción	1,000,000.00	2,200,000.00	1,709,840.90
299	Otros materiales y suministros	900,000.00	900,000.00	290,054.85
310	Equipos y mobiliario de oficina	4,500,000.00	4,081,000.00	3,760,691.25
320	Equipo médico y de laboratorio	250,000.00	0.00	0.00
330	Equipo de transporte	0.00	5,000,000.00	4,427,930.00
340	Equipo para comunicaciones	1,000,000.00	903,000.00	801,554.80
350	Equipo educacional	700,000.00	0.00	0.00
390	Equipos varios	1,000,000.00	600,000.00	203,029.70
602	Prestaciones legales	8,000,000.00	5,000,000.00	1,190,245.65
603	Ayud. econ. según prog. cap. aprend	638,000.00	638,000.00	330,272.50
604	Becas	600,000.00	600,000.00	150,000.00
606	Premios	500,000.00	500,000.00	0.00
660	Contrib. patronal a la C.C.S.S.	42,077,000.00	42,077,000.00	40,724,605.55
661	Caja Costarricense de Seguro Social	1,504,000.00	1,504,000.00	0.00
733	Aporte a organismos financieros	1,505,000.00	1,505,000.00	1,443,727.80

780	Aporte a organismos internacionales	3,907,000.00	3,907,000.00	3,800,000.00
814	Amort. cuentas pend. ejer. ant.	0.00	572,541.00	572,541.00
	Totales	491,822,000.00	491,822,000.00	446,471,209.20

D. ESTADISTICAS

Se presenta en este apartado el informe estadístico de la gestión de la Defensoría de los Habitantes de la República durante el último período que abarca del 1° de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999. También se realizan algunas comparaciones de estos resultados con el período anterior (1997/1998).

Es preciso señalar que la estadística tiene por su naturaleza misma un enfoque meramente cuantitativo lo que impide derivar en todos sus extremos elementos de valoración cualitativa. Es decir, se basa en números sobre la cantidad de asuntos sometidos a los procedimientos de defensa, lo cual no refleja en su dimensión la relevancia de los casos, el nivel de profundización que tuvo cada investigación o la cantidad de habitantes involucrados y que podrían beneficiarse directamente con los resultados.

1. Terminología

Antes de brindar las estadísticas es conveniente definir alguna terminología que se utiliza dentro de este aparte. Ello permitirá eliminar dudas sobre su significado y establecer diferencias entre los distintos procedimientos de defensa que se utilizan en la Institución.

Los mecanismos de defensa utilizados se reflejan en una tipología particular que utiliza la siguiente terminología: Expedientes, Consultas, Investigaciones de Oficio y Oposiciones a Solicitudes de Ajuste Tarifario. A continuación se describe el significado de cada una de ellas:

- Expediente: Es el reclamo o queja que presenta un(a) habitante debido a actos, omisiones y actuaciones materiales del sector público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría, por lo que se constituyen en quejas admisibles. Cabe indicar que existen quejas que se califican como inadmisibles por ser asuntos que no cumplen con los requisitos fijados por ley y que, en ese tanto, nunca se constituyen en expedientes.

- *Consulta: Es toda aquella solicitud de orientación o ayuda que plantean los habitantes para enfrentar problemas o conflictos de muy variada índole.*

Algunas de estas consultas pueden llegar a calificar como expedientes una vez que se compruebe el cumplimiento de los requisitos de ley. Las consultas que no cumplen los requisitos legales son inadmisibles bajo la categoría de expediente. Sin embargo, en estos casos la Defensoría brinda orientación e información a la persona sobre los trámites que puede realizar, facilitándole determinadas gestiones o remitiéndola a alguna organización -gubernamental o no- que pueda ayudarle a solventar el problema.

- *Investigación de Oficio: Es todo aquel procedimiento que se inicie por disposición o autorización del Despacho de la Defensora de los Habitantes en materias de competencia de la Defensoría. Estas investigaciones deben tramitarse de conformidad con el procedimiento ordinario.*
- *Oposición a Solicitudes de Ajuste Tarifario a Servicios Públicos: Es la oposición formal que realiza la Defensoría en las Audiencias Públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos con el fin de conocer las solicitudes de aumento tarifario de los Servicios Públicos.*

2. Datos Estadísticos Período 1998/99

a. Expedientes

Los expedientes admitidos constituyen uno de los aspectos de mayor importancia en materia de defensa de los derechos e intereses de los habitantes de la República, no sólo por su volumen sino también porque su trámite requiere plantear solicitudes de informe a la Institución denunciada acerca del reclamo del habitante, se pide asesoría a órganos técnicos como los institutos de investigaciones de las diversas universidades, y se realizan visitas y reuniones que resulten necesarias en cada caso, para dar lugar a un informe final que en muchos expedientes requiere de recomendaciones para las diversas instituciones. Dicho procedimiento, por su enfoque y profundidad, satisface en la mayor parte de los casos la expectativa del habitante cuando presenta su queja ante la Defensoría. En todo caso, de no ser así se le explica detalladamente a la persona los argumentos de la Institución denunciada y las razones por las que la Defensoría de los Habitantes le otorgó la razón al órgano público.

Un total de 2,082 expedientes se abrieron entre el 1º de mayo de 1998 y el 30 de abril de 1,999. Tal como se dispone en la Ley de la Defensoría de los Habitantes, la totalidad de estos asuntos se relacionan con actuaciones u omisiones del Sector Público.

Cabe mencionar que esta cantidad de quejas (2,082) comparadas con las 1,358 que ingresaron en el período 1997/1998 reflejan un incremento del 53%, el cual es significativo dentro de la operación principal de la Defensoría de los Habitantes.

i. Número de expedientes por forma de recepción

Los habitantes pueden solicitar la intervención de la Defensoría de los Habitantes en forma personal, por teléfono, por facsímil, por carta, por medio de Internet y a través de la Oficina Regional de Liberia.

La forma más común para la recepción de los expedientes fue la de presentación personal, la cual alcanza un 48% del número total del período. Este mecanismo tiene la virtud de permitir un contacto directo con el habitante lo cual hace posible ahondar desde el inicio en aspectos que para otras formas de presentación requieren más tiempo.

El segundo lugar lo ocupa la recepción por carta con un 32% del total de expedientes. En muchas ocasiones esta forma de presentación hace necesario que se establezca contacto con el habitante para aclarar diversos aspectos relacionados con su gestión.

El tercer lugar lo ocupa la recepción por facsímil con un 13% del total. Esta forma de recepción presenta las mismas características de la anterior.

La recepción por vía telefónica ocupa el siguiente lugar con tan sólo un 5% del total. Esta forma de recepción también facilita un mayor contacto con el habitante.

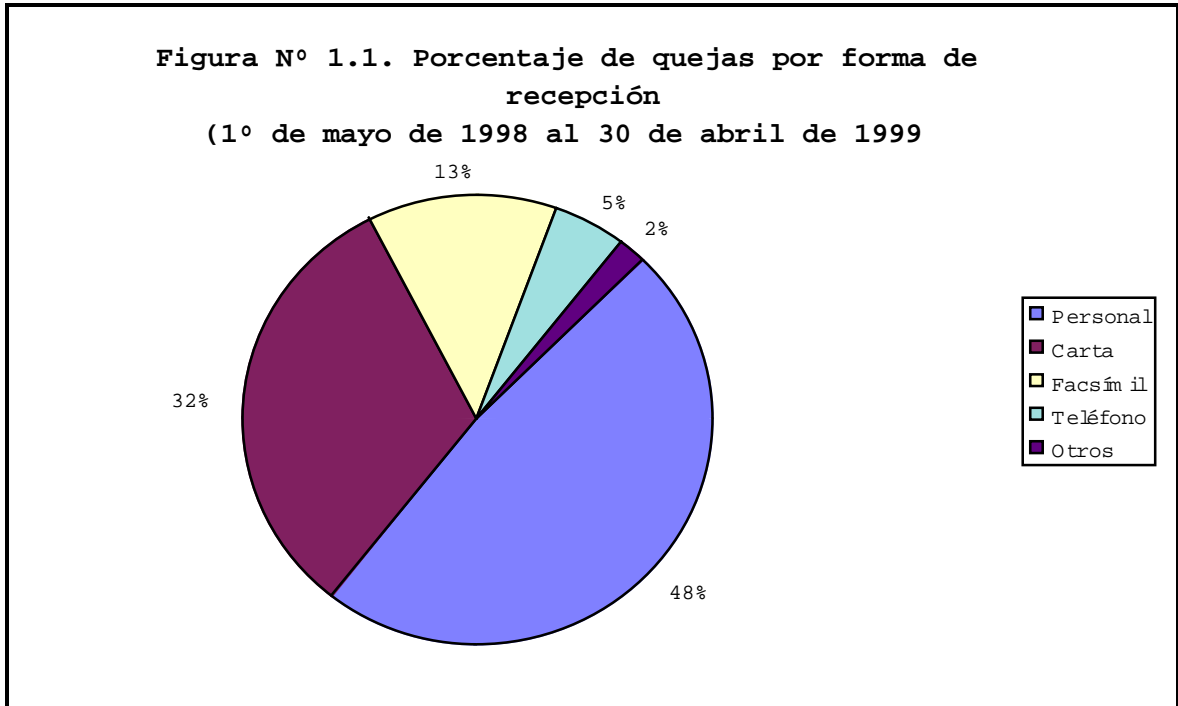
Por último, el ingreso por Otros Medios -Internet y Unidades Móviles- alcanzó un 2% del total de expedientes.

A continuación se detallan los resultados citados:

Tabla N° 1.1: Número de Expedientes
Por Forma de Recepción y Total
(1° de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999)

Forma de recepción	Número de Quejas	%
Personal	1005	48
Carta	665	32
Facsímil	263	13

Teléfono	115	5
Otros	34	2
TOTAL	2082	100



ii. *Distribución de los Expedientes por Temas*

Los expedientes ingresados en el período 1998/1999 fueron clasificados en 41 temas. Los primeros 12 que se muestran en la tabla siguiente son los que tienen mayor número de casos. Estos 12, que representan el 29% del total de Temas, además abarcan el 72% del número de expedientes abiertos en este año 1998/1999. Es decir, que existe una gran concentración de casos en pocos temas.

La importancia de cada uno de estos Temas se explica por sí mismo, excepto en el caso de lo que se denomina Defensa Inmediata. Esta clasificación tiene su origen en una disposición institucional de brindar la defensa mediante los procedimientos de atención urgente que el caso amerita cuando de no actuarse así se corra el riesgo de que se produzca una violación irreversible o de grandes consecuencias para los habitantes.

Tabla N° 1.2: Porcentaje de Expedientes por Tema
(1° de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999)

Tema	Porcentaje	% ACUMULADO
------	------------	-------------

Municipalidades <u>1/</u>	14	14
Servicios Públicos <u>2/</u>	11	25
Servicios de Salud	6	31
Contaminación Atmosférica	6	37
Defensa Inmediata	6	43
Niñez y Adolescencia	6	49
Vivienda de Interés Social	5	54
Atrasos en Trámites	5	59
Pensiones	5	64
Sistema Penitenciario	4	68
Autoridades Policiales	4	72
Problemas Agrarios	3	75
Otros Temas <u>3/</u>	25	100
TOTAL	100	

1/ Se refiere a quejas contra municipios y contra servicios de recolección de basura y limpieza de vías.

2/ Se incluyen los servicios de agua, electricidad, teléfono, transporte público

3/ Otros Temas contiene : Afectación de Biodiversidad, Afectación de la Zona Marítimo-Terrestre, Afectación del Recurso Forestal, Atrasos en Pagos, Autoridades de Tránsito, Cobros o Aumentos Indevidos, Consulta de Reglamentos, Consultas, Contaminación de Aguas, Contaminación por Desechos Sólidos, Corrupción, Discapacitados, Discriminación por Género, Hostigamiento Laboral, Hostigamiento o Acoso Sexual, Indígenas, Omisión de Respuesta, Otros Grupos Discriminados, Patrimonio Histórico y Arqueológico, Población Migrante, Poder Judicial, Servicio o Atención Deficientes, Tercera Edad, Trabajo/Libertad Sindical, Trámites Administrativos, Transporte Público.

iii. Expedientes por fecha de apertura y estado del trámite

La Figura 1.2 que se incluye más abajo contiene información acerca del número de expedientes abiertos al 30 de abril de 1998, el número de expedientes que ingresaron a la Defensoría entre el 1° de mayo de 1998 y el 30 de abril de 1999, el número de expedientes cerrados entre el 1° de mayo de 1998 y el 30 de abril de 1999 y el número de expedientes abiertos al 30 de abril de 1999. De esta

manera se brinda información completa de lo ocurrido con la cartera de expedientes durante el ejercicio 1998/1999.

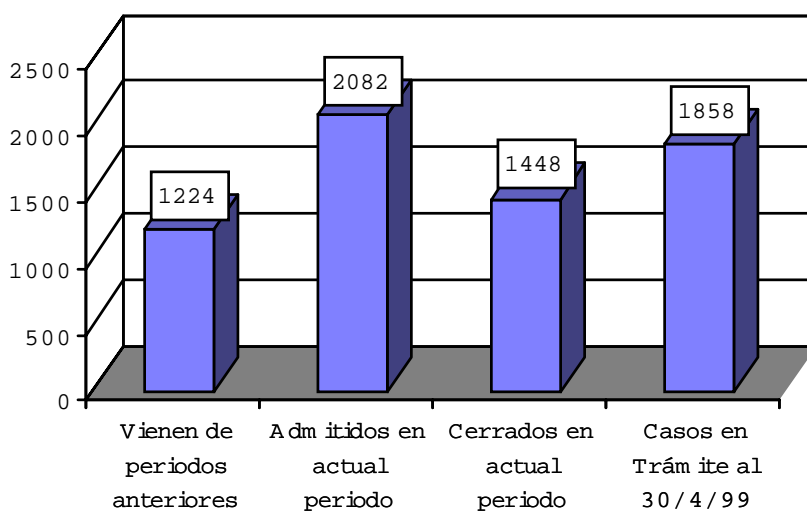
El número de expedientes cuyo trámite no estaba concluido al final del período anterior (30 de abril de 1998) fue de 1,224. Si a esa cantidad se le suman los expedientes abiertos entre el 1° de mayo de 1998 y el 30 de abril de 1999 se alcanza un total de 3,306 expedientes que se tuvieron para trámite durante el presente período. Esta última cifra supera en un 29% la del año anterior (2,567 expedientes pendientes de trámite).

Estos elementos demuestran claramente el incremento sustancial en el volumen de trabajo de la Defensoría, sobre todo si se considera la atención que demanda cada expediente para su tramitación.

El gráfico que sigue muestra el número de casos cerrados entre el 1° de mayo de 1998 y el 30 de abril de 1999 cifra que alcanzó un total de 1448 casos cerrados.

Por su parte, la última barra de esta figura muestra el número de expedientes en trámite, para un total de 1858 expedientes.

Figura N° 1.2. Expedientes por Período de Origen y Estado de Trámite
(1° de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999)



iv. *Número de Expedientes en Trámite y Cerrados por Profesional de Defensa en los Dos Últimos Períodos*

La tabla 1.3 contiene los datos del número de Profesionales de Defensa por unidad, el total de expedientes que estuvieron en trámite en el período y el número de expedientes cerrados en ese mismo lapso. Esta información permite calcular dos indicadores, a saber, el número de quejas asignado por profesional y el número de expedientes cerrados por funcionario.

En cuanto al indicador del Número de Expedientes Totales por Profesional mientras en el período 1997/1998 correspondió una cantidad de 99 expedientes por profesional, en el período 1998/1999 el número fue de 118 expedientes, es decir, hubo un incremento de casi 20% en el número de expedientes por profesional. Esto indica que la carga de trabajo por funcionario también ha venido creciendo.

Respecto al indicador de Número de Expedientes Cerrados por Profesional se muestra en la tabla que para el período 1998/1999 se cerraron 52 expedientes por persona, en tanto que en el período 1997/1998 este número fue de 54. Este es un indicativo de que la posibilidad de cerrar más expedientes por profesional es bastante limitada dado el incremento en la carga de trabajo. Además, estas cifras revelan que si bien hubo un aumento del 20% en los expedientes asignados por profesional, el número de expedientes cerrados se mantuvo, lo que evidencia el empeño y esfuerzo con el que labora el equipo de trabajo de la Institución.

Tabla N° 1.3 : Carga de trabajo y Expedientes Resueltos por Profesional de Defensa en los Dos Ultimos Períodos

Concepto	1998/99	1997/98
Profesionales de Defensa	28	26
Expedientes Totales	3306	2567
Expedientes Cerradas	1448	1398
Expedientes por Profesional	118	99
Expedientes cerradas por Profesional	52	54

v. *Resultado del Trámite de los Expedientes Cerrados según la expectativa del Habitante*

De la siguiente tabla se desprende que la mayoría de los expedientes cerrados tuvo un resultado favorable o parcialmente favorable al habitante (76%), lo que ratifica que en buena medida el trámite de expedientes llena las expectativas de los usuarios.

Tabla N° 1.4: Porcentaje de Expedientes Cerrados según Resultado de Tramite (1° de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999)

RESULTADO	PORCENTAJE
Favorable al Habitante	67
Parcialmente favorable al Habitante	9
Favorable a la Institución	12
Otros	12
TOTAL	100

vi. *Tipo de Gestión que Condujo al Cierre del Expediente*

Con respecto al tipo de gestiones que se realizaron para el cierre de los expedientes se nota que una amplia mayoría (78%) se tramitó mediante gestiones formales. No obstante, con respecto al período 1997/1998 el trámite por gestiones informales creció de 5% a 15% lo cual indica que este tipo de gestión cada vez tiene mayor utilidad dado el aumento en la disposición de las instituciones del sector público de acoger las recomendaciones de la Defensoría y coordinar la solución de los problemas.

Tabla N° 1.5: Porcentaje de Quejas Resueltas por Tipo de Gestión Realizada (1° de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999)

TIPO	PORCENTAJE
Gestiones Formales	78
Gestiones Informales	15
Falta de Interés Actual	4
Otros	3
TOTAL	100

b. Consultas

Las consultas constituyen el elemento que genera el mayor número de casos en el ámbito de los procedimientos de defensa. Conforme se explicó anteriormente, la mayoría de las consultas no llegan a convertirse en expedientes. Sin embargo, su atención requiere de un número importante de gestiones que van desde la simple orientación hasta la elaboración de cartas de referencia dirigidas a la entidad que le corresponde actuar para darle solución al problema.

Por otra parte, con respecto a las consultas se presentó una situación especial que afectó su registro a lo largo de este período. El total de consultas registradas fue de 13,077 (4,970 menos que las que se registraron en el período anterior). Los problemas de registro se presentaron en las consultas que realizan los habitantes por medio del teléfono. Al analizar los datos se pudo determinar

que la oficina encargada no actuó con diligencia en la fiscalización y control del registro de todas las consultas. Otro de los problemas que pudo haber contribuido es la forma en la que está diseñado en el Sistema Integrado de Defensa el registro de las consultas telefónicas, lo que impide actuar con agilidad en el registro de los datos que se solicitan.

Para efectos de esta presentación se calcula que el dato del periodo es similar al promedio histórico del número de llamadas recibidas.

Cabe indicar que a raíz de esta situación, se está revisando la cantidad de información que debe solicitarse para las consultas telefónicas y se han girado instrucciones claras para que se continúe el registro de la totalidad de estos casos.

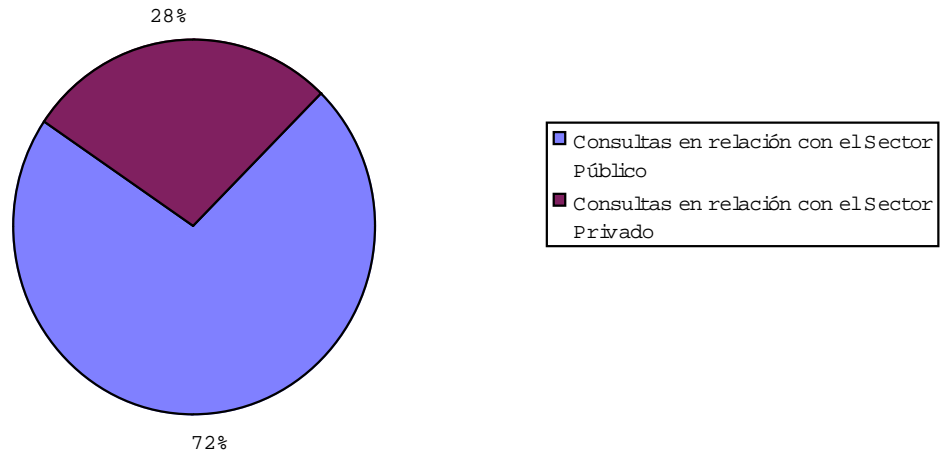
No obstante el problema indicado, para efectos de este informe se utilizará para el análisis la cifra de 13,077 consultas registradas bajo el Sistema Integrado de Defensa.

De ese total, 9,362 (72%) corresponden a consultas en relación con el Sector Público y de éstas, a su vez, 1,815 se convirtieron en expedientes admitidos una vez que se verificó el cumplimiento de las condiciones que señala para este efecto la Ley de la Defensoría de los Habitantes. Por otro lado 3,715 (28% del total) son consultas en relación con asuntos del Sector Privado, que de conformidad con la Ley N° 7319, no son admisibles.

Tabla N° 2.1 : Número y Porcentaje de Consultas Recibidas por Sector y Total
(del 1° de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999)

Categoría del asunto	No.	%
Consultas en relación con el Sector Público	9362	72
Consultas en relación con el Sector Privado	3715	28
TOTAL	13077	100

Figura N° 2.1 : Porcentaje de Consultas Recibidas por Sector
(del 1° de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999)



i. Cambio en la composición de las consultas entre los Sectores Público y Privado

En este último período 1998/1999 se presentó una diferente composición de las consultas entre los Sectores Público y Privado con respecto al período anterior.

En efecto, como se muestra en el siguiente cuadro las consultas relativas a asuntos del Sector Público pasaron de un 66% que representaron en el ejercicio 1997/1998, a un 72% en el último año de labores.

En consecuencia, las consultas relativas al Sector Privado pasaron de ser el 34% en el período 1997/1998 a ser un 28% en este último ejercicio.

Sin duda, estos resultados son favorables en tanto reflejan un conocimiento más profundo e incremental respecto de las competencias que la Ley le otorga a la Defensoría.

Tabla N° 2.2: Porcentaje de Consultas Recibidas por Sector en los dos últimos períodos

Sector	1998/99	1997/98
Consultas en relación con el Sector Público	72	66
Consultas en relación con el Sector Privado	28	34
TOTAL	100	100

ii. *Forma de recepción de las consultas*

De acuerdo con la forma de recepción que tuvieron las consultas en el último período, la más importante resultó ser la presentación personal de los habitantes a la Defensoría, pues alcanzó un 50% de las consultas del Sector Público y un 59% de las del Sector Privado.

En segundo lugar de importancia, con las salvedades indicadas anteriormente, estuvo la vía telefónica con un 27% de las consultas relativas al Sector Público y un 36% de las relativas al Sector Privado.

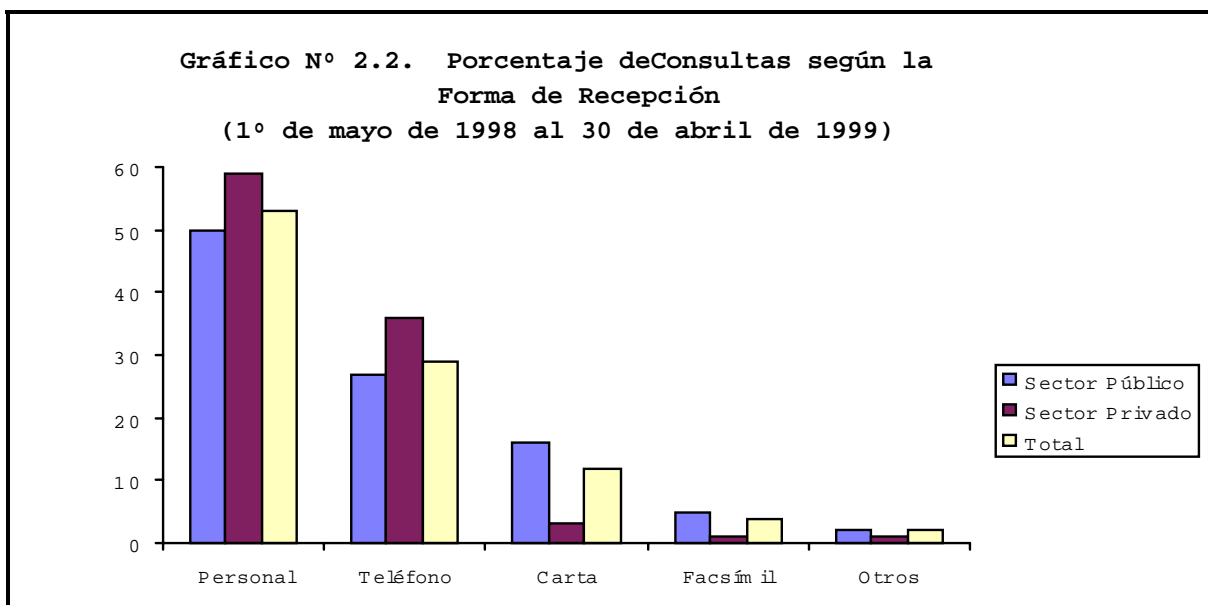
El tercer lugar lo ocupó la presentación por medio de carta, especialmente en el caso de las consultas del Sector Público. que alcanzó un 16%.

El cuarto y quinto lugar lo ocuparon las consultas por facsímil y otros medios, las cuales incluyen consultas por INTERNET y a las presentadas en la Oficina Regional de Liberia.

Tabla N° 2.3: Porcentaje de Consultas según la Forma de Recepción
(1° de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999)

Forma de Recepción	Sector Público	Sector Privado	Total
Personal	50	59	53
Teléfono	27	36	29
Carta	16	3	12
Facsímil	5	1	4
Otros <u>1</u>/	2	1	2
Total	100	100	100

1/ Otros incluye Internet y la Oficina Regional de Liberia.

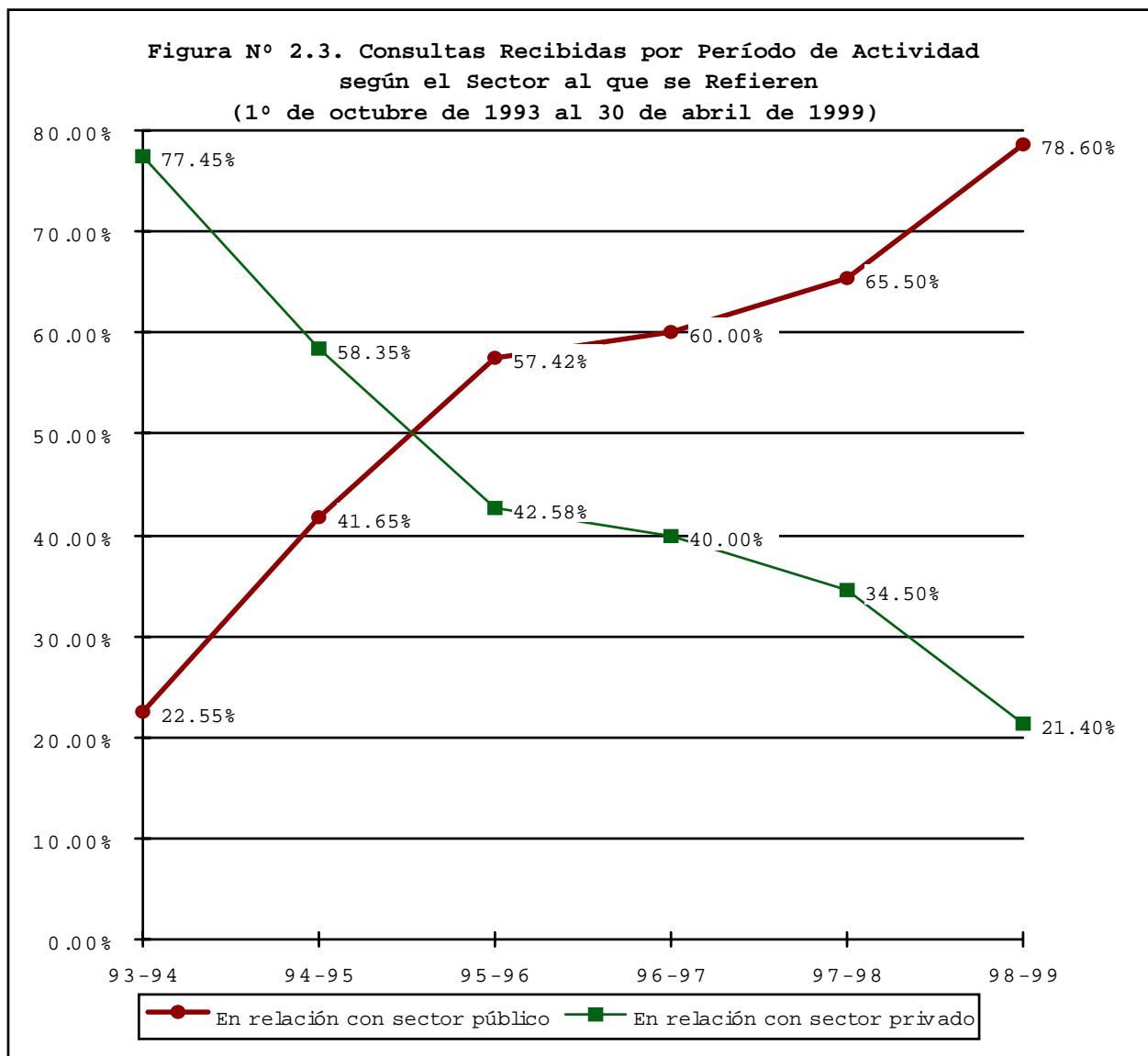


c. Mejora significativa en la comprensión del papel de la Defensoría

Desde que la Defensoría abrió sus puertas, ha habido una clara tendencia que demuestra un mayor conocimiento de parte de los habitantes sobre el alcance de la labor que realiza la Institución, como se muestra en el gráfico que sigue.

Según se aprecia, el primer corte estadístico realizado el 30 de abril de 1994 evidencia que los asuntos relacionados con el Sector Público representaron sólo el 22.55% mientras que los relacionados con el Sector Privado alcanzaron un 77.45%. Al cierre del segundo período, ya los asuntos relativos al Sector Público aumentaron a 41.65% en tanto que los relativos al Sector Privado bajaron a 58.35%.

Como puede observarse, en cada nueva fecha de corte el porcentaje de asuntos relativos al Sector Público aumentó y, consecuentemente, disminuyó el porcentaje de consultas referidas al Sector Privado hasta alcanzar el periodo actual en el que un 78.60% estaban relacionadas con el Sector Público, en tanto que el 21.40% se referían al Sector Privado. Es decir, se obtuvieron al final de este último período valores inversamente opuestos a los valores iniciales, lo cual evidencia el gran avance obtenido en los 5 años y 7 meses que han transcurrido desde que la Defensoría abrió sus puertas.



d. Investigaciones de Oficio

En el período 1998/1999 se abrieron 57 Investigaciones de Oficio, con el fin de analizar a profundidad problemas de impacto general, así como garantizar la defensa de intereses difusos detectados a través de las quejas individuales presentadas por los habitantes. En general, sus resultados se extienden a grupos importantes de población. Como ejemplos de algunas investigaciones de oficio, se pueden citar, entre otros, el caso de FODESAF, el del Banco Anglo Costarricense, la morosidad de las cuotas obrero patronales de la Caja Costarricense de Seguro Social, y la aplicación de la Ley del Sistema Nacional de Archivo.

e. Audiencias Públicas de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

El análisis de las solicitudes de ajuste tarifario a los Servicios Públicos y las respectivas oposiciones que la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos le autoriza a realizar a la Defensoría de los Habitantes en estos casos, son también un ámbito muy importante de trabajo en virtud de las poblaciones beneficiadas. En ellas se conocen solicitudes de aumento tarifario de los servicios de agua, teléfono, electricidad, combustibles y transporte público, para citar sólo algunos de ellos.

En el ejercicio 1998/1999 la Defensoría presentó 41 oposiciones ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (tres más que en el período anterior) sobre muy diversos temas según puede apreciarse en el cuadro que sigue, en el que se indica la fecha, la acción realizada, la comunidad interesada y la población estimada que se beneficia con la intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República.

OPOSICIONES PRESENTADAS POR LA DHR ANTE SOLICITUDES DE AJUSTE TARIFARIO DE SERVICIOS PUBLICOS			
FECHA	ACCION	Comunidad interesada	Población Representada
04-05-98	<i>Oposición al aumento de tasas de recolección y disposición de desechos sólidos solicitado por la Municipalidad de Aguirre</i>	<i>Aguirre</i>	<i>8.245*</i>
04-05-98	<i>Oposición al aumento solicitado para las tasas de servicios de recolección de desechos sólidos de la Municipalidad de Sarapiquí.</i>	<i>Sarapiquí</i>	<i>9.595*</i>
04-05-98	<i>Oposición al aumento de las tasas del servicio de recolección de basura y la fijación de tarifas del servicio de limpieza de vías solicitados por la Municipalidad de Cantón de Mora</i>	<i>Mora</i>	<i>9.920*</i>
04-05-98	<i>Oposición al aumento de las tasas de los servicios de recolección y disposición de desechos sólidos de la Municipalidad de San Pablo de Heredia.</i>	<i>San Pablo de Heredia</i>	<i>21.890*</i>
15-05-98	<i>Oposición al aumento de las tarifas de la ruta de transporte remunerado de personas NO.5</i>	<i>San Pedro de Montes de Oca.</i>	<i>773.145**</i>
15-05-98	<i>Oposición al aumento de las tarifas de la ruta de transporte remunerado de personas NO. 339</i>	<i>Cartago, Orosi Río Macho, Palomo, La Alegría, Purisil</i>	<i>64.855**</i>

15-05-98	<i>Oposición al aumento de las tarifas de la ruta de transporte remunerado de personas No.14</i>	<i>Pavas</i>	<i>1.640.514**</i>
15-05-98	<i>Oposición al aumento de las tarifas de la ruta de transporte remunerado de personas No. 220</i>	<i>Alajuela Barrio San José y Ramales</i>	<i>211.752**</i>
18-05-98	<i>Oposición al aumento de tarifas del servicio de tratamiento de desechos solidos solicitado por la Unidad Ejecutora del Cierre Técnico de Río Azul</i>	<i>Gran Area Metropolitana</i>	<i>n.d.</i>
18-05-98	<i>Oposición al aumento de las tarifas del Acueducto de la Municipalidad de La Unión</i>	<i>La Unión</i>	<i>46.255*</i>
11-06-98	<i>Oposición al aumento de las tarifas de la ruta de transporte remunerado de personas NOs. 400-400SD -400 Ext. -420</i>	<i>San José - Heredia.</i>	<i>501.469**</i>
11-06-98	<i>Oposición al aumento de las tarifas de la ruta de transporte remunerado de personas NOs. 405-405B</i>	<i>Heredia - La Aurora.</i>	<i>135.480**</i>
11-06-98	<i>Oposición al aumento de las tarifas de las rutas NOs.601-601ASD-603-604-605-605A, 608</i>	<i>Zona Sur</i>	<i>43.375</i>
17-06-98	<i>Oposición a la propuesta de Reglamento General de Regulación y Control de los Servicios de Aguas y Alcantarillados</i>	<i>Interés nacional</i>	<i>n.a.</i>
22-06-98	<i>Oposición a la Aprobación del modelo de cálculo de tarifas de transporte remunerado de personas</i>	<i>Interés nacional</i>	<i>n.a.</i>
19-06-98	<i>Oposición al aumento del recargo por factor térmico solicitado por el ICE</i>	<i>Interés nacional</i>	
08-07-98	<i>Oposición al aumento de la tarifa de la ruta de transporte remunerado de personas NO. 233</i>	<i>Alajuela - San Antonio de Belén, San Rafael, La Guácima, El Coco.</i>	<i>n.d.</i>
07-08-98	<i>Oposición al aumento de las tarifas de la ruta de transporte remunerado de personas NO.30-31-32-33-34-34A y 35</i>	<i>Guadalupe</i>	<i>1.241.027**</i>
10-08-98	<i>Oposición al aumento de los precios de los combustibles solicitado por RECOPE</i>	<i>Interés nacional</i>	<i>n.a.</i>

10-08-98	<i>Oposición al aumento de la tarifa de la ruta de transporte remunerado de personas NO.105</i>	<i>Santa Ana - San Antonio de Belén</i>	<i>26.736**</i>
13-08-98	<i>Oposición al aumento de la tarifa de la ruta de transporte remunerado de personas NO. 1236</i>	<i>Alajuela-Canoas-Carrizal.</i>	<i>n.d.</i>
16-10-98	<i>Oposición al cargo de acceso al Sistema de Emergencias 911</i>	<i>Interés nacional</i>	<i>n.a.</i>
26-10-98	<i>Oposición al aumento de las tarifas del Servicio de Agua potable solicitado por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)</i>	<i>Heredia</i>	<i>77.200*</i>
23-12-98	<i>Oposición al aumento de tarifas solicitado por la Junta Administradora de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC)</i>	<i>Cartago</i>	<i>246.925*</i>
06-01-99	<i>Oposición a la solicitud de la Municipalidad de Golfito para que dicho ente regulador autorice un aumento en las tarifas de agua</i>	<i>Golfito</i>	
07-01-99	<i>Oposición a la solicitud de aumento del margen de Comercialización de los combustibles presentada por la Asociación Costarricense de Expendedores (ACEC)</i>	<i>Interés nacional</i>	<i>n.a.</i>
12-01-99	<i>Oposición al aumento de tarifa de Agua solicitado por la Municipalidad de Cartago</i>	<i>Cartago</i>	<i>111.590*</i>
12-01-99	<i>Oposición al aumento solicitado por el ICE para los sistemas de Generación, Transmisión, Distribución de Electricidad y Alumbrado Público</i>	<i>Interés nacional</i>	<i>n.a.</i>
12-01-99	<i>Oposición al aumento solicitado por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) para las tarifas del suministro de Electricidad y alumbrado público</i>	<i>Interés general</i>	<i>1.587 075</i>
25-01-99	<i>Oposición al aumento de las tarifas de la ruta de transporte remunerado de personas NOs.56-62-62A-y 62 BS</i>	<i>Sabanilla</i>	<i>n.d.</i>
01-02-99	<i>Oposición al aumento de la tarifa de la ruta de transporte remunerado de personas N°. 344</i>	<i>Cot de Cartago</i>	<i>638.604**</i>

10-02-99	Oposición al aumento de las tarifas de la Empresa Autotransportes Los Guido	Los Guido	347.471**
26-02-99	Oposición a la solicitud de la Municipalidad de San Carlos para el aumento en tarifas de Agua	San Carlos	24.525*
12-03-99	Oposición a la solicitud de Aumento de Tarifas de Acueducto y Alcantarillado presentado por el ICAA	Interés nacional	1.858.835*
17-03-99	Oposición al aumento de la tarifa de la ruta de transporte remunerado de personas NOs. 414 -(LA FORTALEZA)	Heredia - Carrizal	n.d.
18-03-99	Oposición a la solicitud de aumento de tarifas de transporte remunerado de personas entre los Puertos de Puntarenas y de Paquera	Puntarenas- Paquera	n.d.
24-03-99	Oposición a la solicitud de aumento recomendado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para las rutas No.s 142-143	San José San Isidro de Coronado, y San Isidro de Coronado-Cascajal	357.356**
07-04-99	Oposición a la solicitud de aumento de tarifas solicitado por una empresa de Transportes, para la ruta N° 257	Naranjo-Cirri-Lourdes	9.411**
07-04-99	Oposición a la solicitud de aumento en la tarifa ruta N° 261	Naranjo -San Antonio-San Roque	n.d.
20-04-99	Oposición a la solicitud de las tarifas del servicio de transporte público de pasajeros de las rutas N° 134-139-609	San Isidro-Rivas-La Piedra-Los Angeles	n.d.
07-05-99	Oposición a la solicitud de aumento de tarifas de Agua de la Municipalidad de Naranjo	Naranjo	n.d.

*La población beneficiada se calculó multiplicando el número de servicios domiciliarios por 5, bajo el supuesto de familias de 5 miembros.

** La población beneficiada se refiere a los pasajeros que utilizan el servicio por mes.

n.d.: no disponible

n.a.: no aplica