

Informe de labores Marzo-Abril 1997

PRESENTACION

Con el desafío de lograr su plena consolidación en el régimen institucional costarricense, la Defensoría de los Habitantes inicia una nueva etapa de trabajo en la que adquiere el compromiso de profundizar las acciones de protección y promoción de los derechos e intereses de los habitantes. Se trata de aprovechar la experiencia adquirida y evolucionar hacia nuevas perspectivas de abordaje que, ubicadas en el momento específico en que nos corresponde asumir, aseguren el cumplimiento de las funciones y fines que la Ley le asigna a la institución.

Una Defensoría eficiente debe caracterizarse por su capacidad para reconocer el momento histórico y responder a sus exigencias.

El primer paso en ese sentido, consiste en aprovechar la flexibilidad y dinamismo que caracterizan a este tipo de instituciones para interpretar, a la luz de la realidad, el papel que habrá de desempeñar la Defensoría en ese contexto particular. Sin duda alguna, la definición que resulte de este proceso se constituirá en guía para las decisiones y actuaciones de la institución durante esta nueva etapa de trabajo.

En su cometido de proteger los derechos e intereses de la población, la Defensoría tiene el deber de atender oportuna y diligentemente todos aquellos casos que le sometan los habitantes. Al hacerlo, la institución escucha y se involucra en los problemas, dudas e inquietudes que tienen los habitantes en sus relaciones con el sector público. Sin embargo, resulta necesario que de la atención del caso concreto se deriven enseñanzas e información que faciliten un abordaje integral de los problemas cuya solución resulta indispensable para la tutela de los derechos e intereses de los habitantes. Es éste, precisamente, uno de los mayores retos que habrá de enfrentar la institución durante este período y cuya realización -sin pretender sustituir la responsabilidad de la Administración- permitirá incidir cualitativamente en los procesos de inequidad que caracterizan algunos espacios de la relación Estado-sociedad. Una perspectiva de este tipo resulta consecuente con la moderna concepción de que los derechos humanos deben ejercerse en un contexto que propicie la paz, la solidaridad y el desarrollo.

Al acometer tal responsabilidad, la Defensoría de los Habitantes estará preparada para escuchar a los habitantes y percibir sus necesidades, anhelos y esperanzas. Asimismo, al proteger sus derechos frente al sector público, procurará siempre el equilibrio necesario entre la búsqueda del consenso y la denuncia, entre la negociación y el enfrentamiento. Se trata, al fin de cuentas, de agotar en lo posible las vías del diálogo sin renunciar nunca a la firmeza que exige la defensa de los derechos e intereses de los habitantes.

La combinación juiciosa entre la búsqueda de ese equilibrio en su relación con el Estado y las nuevas perspectivas de abordaje que pretende desarrollar garantizará, en gran medida el resultado de las acciones que se emprendan. Esa eficacia en la satisfacción de expectativas, influirá sensiblemente en mantener o, incluso, aumentar la credibilidad de los habitantes en la Defensoría y su consolidación en el régimen institucional costarricense.

El ejercicio de una *magistratura de influencia* como la que la ley le asigna a la Defensoría de los Habitantes aparece un cúmulo importante de responsabilidades estrechamente vinculadas a la naturaleza misma del control que ejerce.

La credibilidad de los habitantes se constituye en nuestra principal fuente de legitimación, y desde esa perspectiva, en punto de partida para el trabajo de la institución: sin ella no habría base para el ejercicio de una magistratura de influencia. ¿Qué fuerza tendrían las recomendaciones de la Defensoría sin la confianza y el respaldo permanente de los habitantes?

El reto de esta nueva etapa trabajo consiste, entonces, en fortalecer la confianza de los habitantes en la institución, en sus resultados y en su filosofía de trabajo. Los esfuerzos iniciales por abrir espacios, sentar bases y posicionar a la Defensoría en el régimen institucional cumplieron con su objetivo. Corresponde, ahora, asegurar su continuidad a través de acciones que garanticen la satisfacción a tiempo de las expectativas y necesidades de los habitantes. Se trata de mantener la confianza de los habitantes a través de los resultados de la gestión institucional, del cumplimiento franco y ético de los deberes y atribuciones inherentes al cargo, de la respuesta oportuna y responsable a los requerimientos que se le planteen, del rechazo a la doble moral y al cortoplacismo. La ampliación del acceso a sus servicios y la adopción de medidas que prevengan su *burocratización* resultan ser, también, tareas fundamentales cuya implementación incidirá directamente en la autoridad de la institución para exigir la prestación adecuada y eficiente de los servicios públicos.

La independencia de criterio y el compromiso exclusivo para con todos los habitantes son condiciones sine qua non para el trabajo de la Defensoría. Pero cuando hablamos de todos, comprendemos, también, que en una sociedad como la costarricense, no todos somos iguales, no todos tenemos las mismas oportunidades y necesidades. La Defensoría no será indiferente a las circunstancias particulares de los que más la necesitan. Sostenemos que el principio de igualdad se basa en el reconocimiento de las diferencias.

En este cometido la Defensoría exige una jerarquización del trabajo que facilite la atención prioritaria de aquellos sectores más vulnerables. Tal medida deberá complementarse con el desarrollo de una visión pragmática sobre el trabajo de la institución. Se trata, al fin de cuentas, de no levantar falsas expectativas y de reconocer las limitaciones de la institución sin renunciar, por ello, a buscar permanentemente el bienestar de los habitantes.

Como estrategia para lograr este cometido, la Defensoría de los Habitantes debe estimular la participación democrática y activa de los habitantes en el proceso de protección y promoción de sus derechos e intereses. Resulta necesario que la sociedad reivindique su papel como elemento integrador del Estado y que, en ese tanto, esté preparada para asumir la responsabilidad que le corresponde en la solución de los problemas que le afectan. Es desde esa perspectiva que el trabajo conjunto con los habitantes, con la sociedad civil organizada y los medios de comunicación será piedra angular de la gestión institucional que nos proponemos realizar.

INTRODUCCION

Con la presentación de este Informe la Defensoría de los Habitantes cumple con la obligación legal de informar a la Asamblea Legislativa sobre el trabajo realizado durante el período comprendido entre el 22 de marzo y el 30 de abril de 1997. Además de exponer las definiciones iniciales y la filosofía de trabajo que habrán de orientar las acciones de la Defensoría durante esta nueva etapa de trabajo, el documento hace referencia a algunos problemas y casos que requirieron atención inmediata de parte de la institución. También se incluyen referencias a los programas de promoción y divulgación que se pretende desarrollar, a los resultados estadísticos de la gestión realizada y a algunos aspectos administrativos que resultan de interés al iniciar una nueva etapa de trabajo. A continuación se describe en detalle el contenido de cada uno de los capítulos del Informe.

El *primer capítulo* del Informe se concentra en la definición de las **tres perspectivas de acción** que orientarán las acciones y decisiones de la Defensoría durante este período. Tal definición es el resultado de un complejo proceso en el que, sin duda alguna, desempeña un papel fundamental la percepción sobre los problemas que más afectan a los habitantes en sus relaciones con el sector público. Se trata de **tres ejes** de trabajo cuyo contenido habrá de permear las actividades de **defensa** y **promoción** que desarrolle la Defensoría. Es desde esa perspectiva que la presentación de este Informe resulta ser la oportunidad propicia para exponer ante la Asamblea Legislativa y los habitantes de la República estos tres lineamientos que servirán de guía al trabajo de la institución.

Una **primera prioridad** está definida por la necesidad de contribuir a la construcción de una **sociedad más solidaria** en la que el aislamiento, el egoísmo y la indiferencia den paso a una cultura más humana, aquella que piensa en el *nosotros*, que está de acuerdo con la oportunidad compartida y que se interesa por el destino de los demás. Se trata, en alguna medida, de rescatar la solidaridad como el centro de la reserva moral del costarricense con el fin de velar, en forma solidaria, por el desarrollo armónico y el progreso de la sociedad.

Una **segunda prioridad** está definida por la necesidad de desarrollar una estrategia integral para combatir la **corrupción** en el ejercicio de la función pública, fenómeno que incide directamente en los derechos e intereses de los habitantes y que afecta el funcionamiento del régimen institucional costarricense. Se trata, en alguna medida, de romper con los criterios tradicionales que sostenían la existencia de una brecha insalvable entre moralidad y legalidad para adoptar nuevos parámetros de control que hagan exigibles este tipo de conductas. Tal visión deberá complementarse, además, con otras medidas de prevención que involucren la participación activa de los habitantes y el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas entre los funcionarios públicos y los responsables políticos de las instituciones.

Como **tercera prioridad** se plantea la necesidad de concebir la prestación de los **servicios públicos** como un medio para la satisfacción de los derechos fundamentales de los habitantes. Ello justifica la necesidad de tutelar su carácter universal, su continuidad, su eficiencia, su calidad, la aplicación de tarifas razonables y la participación de los usuarios en definición de sus condiciones. Debe considerarse, además, que el derecho a los servicios públicos tiene como contraparte la obligación del Estado a proporcionarlos bajo las condiciones requeridas para satisfacer las necesidades de la población. Una concepción de este tipo

permitirá un abordaje distinto de los problemas que se derivan del funcionamiento de los servicios de salud, educación, seguridad y administración de justicia, entre otros, y con ello una mejor tutela de los derechos e intereses de los habitantes.

Además de exponer estas tres perspectivas de acción, la Defensoría de los Habitantes ha considerado oportuno incorporar en este Informe la referencia a **siete problemáticas específicas** que por su importancia, impacto y características especiales han demandado atención inmediata de parte de la institución. Ese es precisamente el contenido del **segundo capítulo** del Informe.

Fue suficiente el análisis inicial de los asuntos que estaban en conocimiento de la Defensoría de los Habitantes para identificar aquellos que exigían un tratamiento prioritario y urgente en virtud de sus consecuencias y connotaciones particulares. No son temas nuevos pero sí problemáticas que demandan enfoques novedosos para enfrentar su impacto sobre la población. Debe considerarse que la inclusión de estas siete problemáticas en el Informe pretende motivar su discusión tanto por parte de la Asamblea Legislativa, en el ejercicio del control político que le corresponde, como de los habitantes, en el ejercicio del control social que les es inherente. Cabe indicar que en tres de los casos que se desarrollan en el Informe - pensiones, Banco Anglo y pacientes sobreirradiados- se incorporó información posterior a la fecha de cierre (30 de abril de 1997) con el fin de facilitar la comprensión integral de la problemática que se plantea.

Se trata, en primer término, de **tres problemas generales que por su recurrencia** en el tiempo se constituyen en males crónicos que inciden en la satisfacción de los derechos e intereses de los habitantes y que, en ese tanto, se mantienen permanentemente en la agenda de la Defensoría.

Los problemas que impiden a un gran número de habitantes disfrutar su derecho a una **pensión** siguen sin resolverse. Por el contrario, día a día se reitera el reclamo de quienes sufren los retrasos y atropellos de un engranaje administrativo que ha fallado en asumir su compromiso con ese importante sector de la población.

Un problema con características similares se presenta en el campo de la **vivienda de interés social**. Recurrentes son las quejas en las que se reclama la falta de supervisión de parte de las entidades autorizadas sobre los desarrolladores, la ausencia de controles sobre las actividades de los dirigentes y el irrespeto a las condiciones mínimas que deben reunir los proyectos de vivienda para garantizar la calidad de vida de los beneficiarios.

La ineficiente prestación de los **servicios municipales**, por su parte, representa un 20% de las quejas que conoce la Defensoría de los Habitantes en el ejercicio de sus competencias. Los problemas en la valoración y recaudación de los impuestos y cánones municipales así como la inadecuada utilización de los recursos disponibles tienen una incidencia directa y permanente en la calidad y eficiencia de los servicios municipales.

Se trata, en síntesis, de tres problemas recurrentes que exigen una atención inmediata de parte de todos los sectores involucrados.

Existen otros **dos viejos problemas** que se caracterizan por contar con **instrumentos jurídicos novedosos** que pretenden superar las condiciones de inequidad que afectan a dos sectores de la población. Se trata de situaciones que exigen un abordaje específico que facilite la visibilización de los problemas que padecen las mujeres -la mitad de la población- y los discapacitados en la sociedad costarricense.

La violación de los derechos de las mujeres y dos de sus más crueles manifestaciones -la **violencia doméstica** y el **hostigamiento sexual**- siguen ocupando la atención de la Defensoría de los Habitantes, la cual ha orientado sus acciones a la verificación del cumplimiento y a la promoción de la normativa reciente que regula la materia.

Por su parte, el proceso para hacer efectivas las disposiciones de la reciente **Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad** ha sido lento. Los retrasos injustificados en la reglamentación de la ley han motivado varias acciones de la Defensoría las cuales se han visto complementadas con otras tendientes a hacer exigibles los derechos e intereses de este importante sector de la población.

La necesidad de atender con urgencia estos *dos viejos problemas* plantea la necesidad de desarrollar acciones de **promoción y divulgación** que faciliten el conocimiento y aplicación de los instrumentos jurídicos disponibles para enfrentarlos.

La necesidad de atender en forma prioritaria problemas que se caracterizan por sus connotaciones especiales y su impacto sobre los derechos e intereses de los habitantes ha motivado a la Defensoría a incluir en este Informe la referencia a **dos casos específicos** que ha debido atender la institución en forma prioritaria.

La **situación dramática** que han debido enfrentar **115 personas** -muchas de ellas ya fallecidas- como resultado del **accidente del Servicio de Radioterapia** del Hospital San Juan de Dios motivó la acción inmediata de la Defensoría de los Habitantes. El incumplimiento de los compromisos adquiridos por la Caja Costarricense de Seguro Social con los **pacientes sobreirradiados** en materia de atención médica, asignación de pensiones, apoyo socioeconómico y reconocimiento de las indemnizaciones correspondientes ha sido objeto de reiteradas e infructuosas gestiones ante las autoridades responsables. Esta ausencia de resultados y soluciones llevó a la Defensoría de los Habitantes a tomar una decisión sin precedentes: asumir la representación de las personas afectadas con el fin de plantear un **reclamo administrativo indemnizatorio**.

El otro **caso de características excepcionales** que ha demandado atención especial de parte de la institución es el que se deriva del descalabro financiero que motivó el cierre del Banco Anglo Costarricense. La necesidad de agilizar el trámite de las **causas judiciales pendientes**, la **recuperación de los créditos** y el planteamiento de las **acciones civiles** correspondientes motivó el planteamiento de diversas gestiones ante los órganos competentes. En el caso de las causas judiciales pendientes, la Defensoría pudo constatar la existencia de serias limitaciones administrativas que pueden estar incidiendo en su tramitación oportuna. Ello motivó la presentación de una gestión dirigida al Presidente de la Corte Suprema de Justicia en la que se recomendó la adopción de algunas medidas orientadas a resolver esta situación. La justificación de ésta y de las otras gestiones realizadas en esta materia se fundamenta en la

necesidad de aplicar **medidas extraordinarias** a casos -que como el presente- poseen **características excepcionales**.

Las acciones concretas adoptadas por la Defensoría de los Habitantes en relación con los problemas descritos se complementan, a su vez, con actividades de promoción y divulgación que pretenden estimular la participación de los habitantes y sus comunidades en el proceso de defensa de sus derechos e intereses conforme se expone en el Informe. El **tercer capítulo** del Informe desarrolla el contenido de algunas de estas actividades así como la filosofía que las inspira.

El mejor *defensor* es el habitante mismo: éste es el punto de partida que fundamentará el trabajo la Defensoría en esta materia. Se trata, en alguna medida, de retomar la idea de que la sociedad es un elemento integrador del Estado, de que los habitantes son dueños de las instituciones y titulares de la autoridad que se delega y que, en ese tanto, tienen el derecho de exigir el respeto a sus derechos y la satisfacción de sus necesidades.

En el **cuarto capítulo** se incluye un análisis estadístico de la gestión realizada durante el período que comprende el Informe. También se incorpora los datos estadísticos necesarios para completar la información correspondiente a todo un año de gestión. Los datos reflejan una tendencia siempre creciente en la demanda de los servicios que presta la Defensoría y que sirve como justificación para la adopción de medidas tendientes a adecuar su capacidad de respuesta la institución frente a las realidades y condiciones particulares del servicio que presta. Ello ha permitido fijar como prioridad la necesidad de adoptar criterios que permitan reconocer las limitaciones de la actuación institucional.

Finalmente, en el **quinto capítulo** se incluye una referencia a las medidas administrativas que se han adoptado con el fin de cumplir con los objetivos planteados. Asimismo, se adjuntan los informes financieros correspondientes.

CAPITULO I

PRINCIPIOS RECTORES

A. UN COMPROMISO CON LA SOLIDARIDAD

1. *Justificación*

Uno de los más urgentes desafíos de la Costa Rica contemporánea consiste en engendrar valores que nos permitan superar tendencias a la desintegración del tejido social, valores que nos permitan restaurar el interés y la responsabilidad por los demás, es decir, valores solidarios.

Por eso nos hemos propuesto acoger, al amparo de la magistratura de influencia que ejerce la Defensoría de los Habitantes, la tarea de contribuir a revertir la despreocupación por el destino del otro, a superar prácticas de segregación social así como la insensibilidad que campea.

En medio de la confusión y el pesimismo, no es sorprendente que tiendan a prevalecer soluciones personalistas, de corto plazo, que emerja el egoísmo, el aislamiento, la indiferencia frente a lo que ocurre a los demás y la inclinación a aferrarse a valores más individualistas. Se ha configurado un clima que dificulta el reconocimiento de vínculos entre lo personal y lo colectivo, una atmósfera que impide y oscurece la identificación del destino común, una situación adversa al encuentro con el "nosotros" en un horizonte de bienestar y oportunidades para todos.

Identificar solidaridad como contenido y eje de un programa de trabajo desde la Defensoría de los Habitantes, expresa la necesidad de avanzar en la tarea de construir una institución destinada a ampliar y fortalecer la democracia costarricense, pero responde también al imperativo de lograr ese propósito en función de las legítimas aspiraciones de los habitantes de este país. Definir la prioridad de un valor -solidaridad- en el marco de nuestro quehacer, hace explícita la intención de subrayar que los mandatos institucionales que nos han sido confiados tienen sus raíces en lo más entrañable de la identidad nacional y que es en ese sitio privilegiado en donde debemos buscar la sabiduría y la fuerza para actuar.

¿Podemos vencer la insensibilidad del "no me importa"? ¿Podemos asumir hoy la responsabilidad compartida de tejer el mañana? ¿Podemos construir el sueño de la comunidad nacional solidaria? Para responder estas preguntas no basta el sentimiento; es necesario precisar algunos conceptos y es imprescindible también confrontar mediante datos y cifras ciertas duras realidades. Después de hacer algunas acotaciones conceptuales, examinaremos algunas estadísticas sobre ámbitos significativos de la vida nacional y acerca de la forma en que están siendo percibidos por la mayoría de los habitantes. Esperamos que ese referente conceptual y la estadística mencionada marquen pautas y orienten las acciones de la Defensoría en este campo.

2. *Elementos conceptuales*

Los valores forman parte del sistema de ideas, creencias y sentimientos que dan significado a la vida de las personas para sí mismas y en su relación con las otras personas, con la naturaleza y con todos los complejos factores que conforman el ámbito cultural. Los valores no son neutros. Por el contrario, alimentan, motivan e inducen a la acción por el logro de determinados propósitos; moldean la percepción; guían la selección y evaluación de conductas, situaciones y acontecimientos; es decir, tienen consecuencias prácticas de gran impacto en la vida de los individuos y de los grupos sociales, desde las familias, hasta la sociedad global de hoy en día. Cada vez vamos cobrando mayor y más plena conciencia de la forma en que, por ejemplo, los valores que dan prioridad al *tener* sobre el *ser*, valores que alimentan el exacerbado consumismo de la época actual, son responsables directos de la depredación, el deterioro del ambiente, el menosprecio de lo espiritual y la cosificación de las relaciones entre las personas.

Constituyen los valores una realidad compleja que articula principios éticos de carácter universal con circunstancias históricas concretas; que anuda significaciones socialmente construidas, en las que se expresa el interés público, con las más íntimas vivencias de los individuos. Sin entrar en la ardua discusión acerca de las interrelaciones entre lo universal, lo atemporal y lo histórico concreto; o entre lo social, lo colectivo y lo individual privado, a través de las cuales fluyen y se expresan los valores, resulta útil para efectos de análisis establecer una diferencia entre dos categorías: la categoría **valor**, referida a la esencia trascendente de los principios éticos y la categoría **valoración**, concerniente a los actos concretos de selección y establecimiento de preferencias que podemos observar en las conductas de individuos o de grupos sociales". La primera nos remite a las condiciones en que podría florecer la existencia humana en cuanto humana; la segunda nos permite analizar lo ocurrido con el paso del tiempo y el cambio de las condiciones económicas"¹.

Efectivamente, el respeto a la vida como valor supremo y universal, presente en el mandato ancestral de "no matar", que en algún momento se pudo ver exclusivamente como la prohibición de atentar contra la vida de alguien, incluye en la actualidad valoraciones positivas con respecto al desarrollo integral y la calidad de vida material y espiritual de las personas, pero también cobija una preocupación más amplia por la protección de la biodiversidad y por el mantenimiento de los sistemas de soporte de la vida en el planeta para las actuales y futuras generaciones.

De igual manera, el precepto bíblico de "amar al prójimo como a uno mismo", que contiene la esencia misma de la solidaridad en tanto promueve la identificación con los otros como un acto de amor, se ha expresado históricamente con significados muy disímiles. Caben allí sin duda argumentos que intentaron justificar actos de tortura, guerra y genocidio en aras del superior interés compartido por quienes se reconocieron como "prójimos" por exclusión de otros de diferente color, distinto idioma, otra fe, otros dioses. Cabe, desde luego, toda la elaboración doctrinaria que postula los derechos humanos integrales, universales, indivisibles, inalienables e irrenunciables, en virtud de la natural dignidad de las personas por el hecho de serlo. También tienen cabida las distintas vertientes de trabajo por la justicia social, la equidad, el acceso a las oportunidades, la emancipación ciudadana.

¹ Camacho N., Luis A. ¿Como sabemos que existe la crisis de valores? Revista Parlamentaria. N° 3, Diciembre 1996. Pág. 899.

La vivencia subjetiva de los valores y la dimensión espiritual de su naturaleza, se actualizan y adquieren condición material solamente en los comportamientos y conductas de los individuos. Al constatar cambios en las actitudes y conductas prevalecientes, se ponen de manifiesto nuevas valoraciones y preferencias que albergan los sujetos acerca de una realidad concreta que está, a su vez, permanentemente en proceso de transformación. Pero es importante hacer notar que no existe una relación causal plana y mecánica entre la dimensión de lo concreto y la dimensión trascendente de los valores, que determine que al transformarse una de ellas deba cambiar la otra. Antes bien, la capacidad de los seres humanos para crear, preservar, reproducir o transformar valores simbólicos y circunstancias materiales, debe reconocerse como un espacio para la libertad y por ende, como un espacio en que se expresa la voluntad individual y colectiva de las personas frente a sus propias necesidades.

Es por ello que la distinción propuesta permite aproximar un análisis objetivo de los contenidos de valor que se reflejan en el sistema de preferencias socialmente predominante, y al mismo tiempo superar el relativismo ético que subyace a la mera constatación acerca de la multiplicidad y diversidad de valoraciones, muchas veces contradictorias. Apelar al carácter trascendente de los valores sin tomar en cuenta su expresión concreta, implica el riesgo de supeditar la libertad y la creatividad a una añoranza infructuosa de mundos quiméricos. Por el contrario, reducir el análisis de los valores a sus manifestaciones concretas en el orden de preferencias que informa los comportamientos de las personas social e históricamente insertas, conduce a eludir el juicio ético acerca de las conductas y de las prioridades y orientaciones de valor que en ellas se manifiestan.

En ese último enfoque, los vínculos entre diversos niveles capaces de dar cuenta de la racionalidad y de la lógica de las acciones tienden a diluirse, hasta escindir el campo de la práctica -sea ésta de carácter teórico, científico, tecnológico, artístico, cultural o empírico, de simple sentido común- del campo de las responsabilidades y orientaciones éticas. En la actualidad, a menudo se arguye la existencia de parámetros técnico-científicos, supuestamente neutros y exentos de juicios de valor, para justificar, o para desentenderse de hacerlo, decisiones cuyas implicaciones éticas deberían al menos ser objeto de debate. Por esta vía, lo ético como búsqueda de valores sociales queda, paradójicamente, restringido a la vida privada de cada quien, a lo que cada uno quiera impulsar conforme a su conciencia.

Por lo demás, los valores forman parte de la fundamentación ética del Derecho y se expresan en las normas que lo rigen". Las normas con que funciona la sociedad también moldean el carácter de sus miembros"², de modo que el sistema jurídico de una determinada nación no solamente regula las relaciones entre los individuos a los que imprime un determinado carácter, sino que también tiende a reflejar un modelo de sociedad que, para el caso que nos interesa, puede ser más o menos solidaria. Vale decir, la existencia de preceptos normativos solidariamente fundamentados expresan la aspiración social de construir relaciones de solidaridad entre sus integrantes y pueden definir la existencia de un Estado y de un sector público que garantice la solidaridad en el ejercicio de los derechos de los habitantes.

Una breve ojeada a la evolución histórica de los derechos humanos permite vislumbrar en ella una orientación que parte de la noción de individuo, quien reivindica su integridad personal,

² Fromm, Erich. *¿Tener o Ser?* Fondo de Cultura Económica. 1978. pág.77.

su libertad y su identidad frente a un Estado absolutista y autoritario; pasa por el reconocimiento del carácter social de conflictos entre individuos insertos en relaciones productivas y de mercado que el Estado debe encargarse de regular en aras del bien común y enfrenta en la actualidad el desafío de articular intereses y derechos de índole simultáneamente individual y colectiva, como única forma de preservar el tejido social y la vigencia de los sistemas jurídicos, y de responder con posibilidades de éxito a los riesgos, necesidades y aspiraciones del desarrollo humano.

En este punto, el valor **solidaridad** viene a dar contenido ético a la protección de los derechos e intereses de los habitantes en tanto las posibilidades de satisfacción y disfrute de los mismos se ven supeditadas al desarrollo de capacidades concertadoras entre el Estado, el mundo de la producción y del mercado, y la sociedad civil. Asegurar que la generación de riqueza se traduzca en mejores condiciones de vida para toda la población, en disfrute pleno de los derechos para todas las personas, excede las capacidades del Estado y requiere del esfuerzo conjunto y de la participación concertada entre el sector público, el económico empresarial y los diferentes actores sociales.

La posibilidad de identificar y construir metas comunes a una pluralidad de sujetos implica de partida disposición al diálogo, a la negociación y al compromiso con el cumplimiento de los acuerdos que van dando contenido a los múltiples espacios de la vida democrática de un país. En otras palabras, implica conocer y respetar las necesidades, los intereses y los puntos de vista de los otros tan bien como los propios y esperar de ellos igual conocimiento y respeto; implica establecer permanentemente equilibrios entre los intereses personales y el bien común; implica restituir la confianza en los otros a partir de la propia buena fe.

Es por ello que el marco de un Estado Concertador es el que mejores garantías ofrece en la actualidad a la activación y enriquecimiento de valores solidarios en la vida de las naciones y por tanto al más pleno disfrute de los derechos de los habitantes, considerando que hoy, más que nunca se inspiran "...en una concepción de la vida humana en comunidad, en un mundo absolutamente interdependiente y complejo y sólo pueden realizarse en base a la cooperación a nivel interno e internacional y en consecuencia exigen el esfuerzo de todos, individuos, instituciones públicas y privadas, estados y organizaciones internacionales".³

3. *Algunas cifras de interés*

a. Tensiones entre valores y realidades

Una opinión ampliamente compartida con respecto a la existencia de cambios en los valores que sustenta la sociedad costarricense, se expresa en los resultados de una encuesta realizada por IDESPO en 1995. Un 92.1% de los entrevistados considera que hubo cambios en los valores morales. Los valores percibidos como principalmente sujetos al cambio refieren al respeto (a las personas mayores, a los padres, a la vida, a uno mismo) y a otros valores asociados

³ Del Arenal, Celestino. Cit. por Mora, Alejandra. El Derecho a la Paz como un Derecho Humano. Tesis p. optar al grado de Licenciada en Derecho. 1989 pág. 98

como la responsabilidad, la educación, la cortesía; también se mencionan la fe, la espiritualidad, la religión, las bases familiares, la identidad cultural, los principios morales y en un tercer nivel se alude a la honradez, la honestidad, las relaciones humanas y la falta de comunicación.

Efectivamente, el correlato empírico de las percepciones que recopila la encuesta de IDESPO parece irrefutable: es difícil negar que existe una disposición de creciente indiferencia hacia las otras personas; no se puede ocultar un temor cada vez más acusado a participar, a asumir responsabilidades, a involucrarse. Tampoco es posible ignorar una insensibilidad profundamente agravada ante las situaciones que afectan a los demás, una visión trivializada de toda suerte de horrores individuales y colectivos que los medios de comunicación ofrecen en vivo, en directo y a todo color como si se tratara de artificios de ficción.

Las transformaciones en la configuración de la base material de la existencia, en las formas de relación interpersonal, en la organización de las sociedades para producir bienes materiales y simbólicos, tienden a fortalecer sentimientos de posesión y poder individual y a privilegiar actitudes y conductas cada vez más egoístas. No obstante, estos cambios que reflejan nuevas tensiones entre valores y realidades, no expresan un destino fatal que nos conduzca irreversiblemente hacia el egoísmo como valor supremo. Expresan, sí, algo de confusión y temor a lo desconocido y, simultáneamente, oportunidades valiosas para elaborar nuevas interpretaciones y para construir nuevas orientaciones vitales.

En otras palabras, las nuevas tensiones entre valores y realidades pueden ser vistas no solamente como expresión de la pérdida de solidaridad que aqueja a la sociedad contemporánea, sino también como una oportunidad para recrear este valor, para dar contenidos actuales a la exigencia ética de justicia y equidad que está en la base del régimen de derecho.

b. Cambio en la transmisión de valores

Así como los niveles de empobrecimiento y de acceso a los servicios tienden a marcar diferencias entre lo urbano y lo rural ⁴, la segregación de los espacios urbanos ha hecho desaparecer los viejos barrios en donde la colindancia entre viviendas humildes y casas "acomodadas" convertía en vecinos y amigos a sus habitantes más allá del nivel de sus ingresos. En las ciudades, el barrio democrático y heterogéneo ha desaparecido y en su lugar las urbanizaciones y "residenciales", con definidos grados de "exclusividad", cierran verjas, portones y ojos a la existencia de los "asentamientos" en donde otros habitantes de esta tierra bendita sobreviven ajenos al bienestar, excluidos de los servicios básicos, despojados de sus derechos.

Al mismo tiempo que el viejo barrio tiende a desaparecer, los sectores que gozan de mayor bienestar han generado sistemas de educación y sistemas de salud a la medida de sus conveniencias. Si bien la aparición y el desarrollo de la educación y de los servicios de salud privados garantizan a sus usuarios una mejor calidad, lo cierto es que también generan y ponen en evidencia la segregación social, la inequidad en el acceso a las oportunidades, la exclusión de

⁴ Cuatro quintas partes de las familias pobres -un total de 74 468 hogares- se concentra en la zona rural. 2º Informe Estado de la Nación, pág.76.

los sectores más vulnerables y quizá también la pérdida de lo que antes fue base material para la preservación y el enriquecimiento de una cultura democrática: la educación pública. Al respecto, cabe mencionar que en el decenio 85-95 el crecimiento promedio de la matrícula en escuelas privadas, considerando los tres ciclos de la enseñanza básica, ha sido mayor que en las públicas⁵. En cuanto a la educación superior, mientras en 1980 menos del 5% de la población matriculada en ese nivel acudía a universidades privadas, en 1994 lo hacía uno de cada cuatro estudiantes universitarios matriculados⁶.

El acceso a la educación es una clave determinante del desarrollo humano a la que históricamente Costa Rica ha otorgado gran preeminencia. Prevalece la percepción, corroborada por cifras en torno a las correlaciones entre nivel educativo y nivel de ingresos, de que la educación ha sido en este país un legítimo mecanismo de ascenso social. Quizá por ello el 92% de los consultados por Unimer (Set. 96) indica que el apoyo a las universidades, además de la educación básica y la secundaria, debe ser uno de los renglones más importantes de gastos del Gobierno.

La cobertura del sistema educativo se ha expandido en todos los niveles, aunque acusa desigualdades por zonas y por edades, de tal manera que una tasa de escolaridad cercana al 95% en I y II ciclos, apenas alcanza a 46.9% en enseñanza media (MEP 1995). El peso de la inasistencia y la deserción en la disminuida tasa de cobertura al grupo de población de 13 a 17 años afecta todo el territorio pero tiene mayor impacto en zonas rurales, lo que determina un importante rezago para los jóvenes que residen en el campo. Así mismo, una cuarta parte del total de jóvenes entre 12 y 17 años que están incorporados al mercado de trabajo, constituyen el 8% de la PEA y reciben en promedio -cuando son remunerados- el 63% del salario mínimo. Entre la población juvenil trabajadora solamente el 51.4% asistía a la educación regular en 1995.

Además de una cobertura que garantice el derecho de acceso al sistema, la calidad de los servicios educativos guarda relación con la igualdad de oportunidades que la sociedad ofrece a las jóvenes generaciones y con el papel de la educación como fuente generadora de ventajas competitivas para el desarrollo sostenible del país. Estudios realizados sobre el rendimiento en las pruebas de asignaturas básicas en los cursos terminales de I, II y III ciclo⁷, permiten concluir que si bien el bajo rendimiento afecta a todo el sistema, las instituciones privadas obtienen mejores resultados que las públicas. Por lo demás, los jóvenes leen poco y están poco tiempo en las instituciones educativas, pero ven mucha televisión (6.7 horas diarias en el Área Metropolitana), aunque sólo un 3% de la oferta televisiva puede ser considerada cultural y educativa⁸.

⁵Según datos del MEP la matrícula de las escuelas privadas creció en promedio 7.3% mientras el promedio de crecimiento en las públicas fue de 3.2% en el decenio. En el III ciclo, las instituciones privadas aumentaron su matrícula en un 5.3%, en tanto las públicas lo hicieron en un 4.1%

⁶ 2º Informe Estado de la Nación, pag. 201.

⁷ Esquivel *et al* (1996)

⁸ 2º Informe Estado de la Nación. pág.167

El análisis de los datos expuestos permite concluir que el proceso de privatización de la enseñanza, la discriminación en la cobertura del sistema por zonas y por grupos etarios y las evidentes diferencias en la calidad de los servicios que prestan las instituciones privadas y las estatales, al poner de manifiesto serias desventajas para la población infantil y adolescente de los sectores empobrecidos, devela también importantes cambios en los mecanismos que la sociedad destina a la reproducción y transmisión de valores. La vivencia de realidades ajenas, con pautas de comportamiento y condiciones materiales radicalmente distintas, establece percepciones y valoraciones diferentes, parámetros y criterios diversos, preferencias disímiles, referentes culturales que marcan distancias a veces insalvables entre un joven de Nunciatura y otro de Finca San Juan, aunque el espacio físico que los separa no sea mayor de dos kilómetros.

Es obvio que la distancia, en este caso, tiene que ver con el sistema de valores al que adscribe cada sujeto como resultado de su interacción con otros sujetos en contextos de índole familiar y social. Es obvio también que al apuntar diferencias en la realidad empírica y en la realidad de los símbolos y los valores que expresan la capacidad humana de interactuar culturalmente con el medio, solamente interesa llamar la atención acerca de características segregadoras presentes en la realidad actual del sistema educativo, características que poco contribuyen al fomento de valores que permitan a los jóvenes identificarse como miembros de **una** nación y asumir responsabilidades **solidarias** con el destino conjunto de sus miembros.

Dicho lo anterior, cabe recalcar que no tiene lugar la nostalgia en el análisis de nuevas realidades. Lo que sí resulta obligado es el reconocimiento de ventajas históricamente acumuladas y del potencial emergente, en tanto son esas ventajas acumuladas y las oportunidades latentes en las nuevas tendencias las que permiten proyectar y enriquecer las capacidades nacionales para asumir los desafíos del desarrollo con equidad, justicia y **solidaridad**. En este sentido, interesa tener presente la importancia de la educación como recurso mediante el cual la sociedad enfrenta el reto de transmitir valores que fortalezcan la convivencia de las personas y favorezcan su desarrollo pleno para la vida familiar, el trabajo, la cultura y una armoniosa relación con el ambiente. No se debe olvidar, por lo demás, que la educación forja ciudadanos para el ejercicio pleno de los derechos y el fortalecimiento de la democracia.

c. Los vínculos entre lo individual y lo colectivo

El conjunto de valores involucrados en la opinión que se expresa sobre el proceder de los demás en la vida cotidiana muestra una percepción muy negativa de las otras personas. Al menos tres cuartas partes de la población opina que siempre o algunas veces se dan prácticas tales como la mentira, el uso de materiales y recursos del lugar de trabajo en beneficio personal, el enriquecimiento ilícito, la alteración en la declaración de impuestos y las ausencias injustificadas al trabajo.⁹ No en vano sólo el 11% de la población considera que se puede confiar en la mayoría de las personas, mientras el 61% diría que los costarricenses son poco o nada honrados y el 86% opina que "uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás". Pese a tan negativa opinión acerca de sus conciudadanos, un 94% de los encuestados manifiesta estar muy o bastante orgulloso de ser costarricense¹⁰.

⁹ Demoscopia 1995

¹⁰ Barómetro Centroamericano. Borge & Asociados 1996

Por otra parte, datos de la encuesta ya citada sobre Satisfacción y Valores Básicos, indican que las diferencias entre satisfacción e insatisfacción en diversos aspectos de la vida personal -trabajo, salud, nivel de vida, situación económica- tienden a ser positivas y permiten al 91% de la población considerarse feliz o muy feliz. Sin embargo, los temas que muestran saldos negativos, como la confianza interpersonal, el sentimiento de seguridad en la calle, los servicios de salud para pobres y personas mayores y las oportunidades de progresar y mejorar que existen en Costa Rica ¹¹, apuntan a corroborar disociaciones entre el individuo y la colectividad, en la percepción común de los habitantes.

La percepción mayoritaria del esfuerzo personal y el trabajo como principales factores de éxito en la vida (72%), y de las bondades de la competencia económica "porque hace que la gente trabaje duro" (81%) apunta a la afirmación de valores centrados en el individuo en detrimento de consideraciones acerca del contexto social de orden colectivo.

Tal parece que la tendencia a juzgar a los demás con criterios distintos a los que se suele aplicar a las propias circunstancias, da origen a la opinión negativa y a la desconfianza en los otros, pero también a una autopercepción del sujeto diferente y aislado de su contexto, afirmado en su individualidad. Difícilmente una persona con tales percepciones, sentimientos y puntos de vista se identificará con propósitos grupales y comunitarios, se comprometerá en esfuerzos que no sean de su estricto e individual interés, ni participará en acciones o proyectos que no le reporten beneficio directo. Es decir, el egoísmo como valor fundamental, contradictorio de la solidaridad y del altruismo, conduce a aislar al individuo de sus congéneres y a impedirle el reconocimiento de contextos colectivos en los que justamente su valor como persona humana encuentra condiciones idóneas para su realización.

d. La inseguridad ante los cambios

Las encuestas ofrecen datos contradictorios en cuanto al predominio de tendencias individualistas y de valores afines a orientaciones económicas de competitividad, eficiencia y libre mercado. Por ejemplo, el principio de igual paga por igual trabajo divide las opiniones de los costarricenses por la mitad¹²; la mitad de los costarricenses opina así mismo que la apertura del comercio con el resto del mundo perjudica al país¹³; se considera que la entrada de productos extranjeros debe ser limitada porque, aunque produce ventajas para el consumidor, perjudica a los trabajadores y pequeños productores nacionales; el trabajo fijo con un salario apropiado es visto por los costarricenses como un derecho fundamental que debe ser protegido por el Estado¹⁴

¹¹ Los saldos negativos acerca de los ítemes mencionados son de 29%, 45%, 19% y 7% respectivamente.

¹² Satisfacción y Valores Básicos. Estado de la Nación.

¹³ Unimer Setiembre 96

¹⁴ Cit./M. Gómez, Ago. 94, Set. 96. Satisfacción y Valores Básicos. Estado de la Nación. Cifras de la Encuesta Nacional de Opinión Pública (Unimer Set.96) corroboran la opinión a favor del derecho al trabajo garantizado por el Estado (87%)

Por otra parte, según cifras de la Encuesta Nacional de Opinión Pública¹⁵ un 59% opina que todo desempleado, durante el tiempo que no consiga empleo, debería recibir ayuda económica del Estado. De acuerdo con esa fuente, independientemente de su filiación política, sólo un 7% de la población favorece la existencia de una economía privada, sin intervención del Estado; una importante mayoría se inclina por diversas combinaciones y formas de articular la acción estatal y la iniciativa privada, ya sea la economía mixta, o bien empresas privadas reguladas por el Estado y con programas sociales, o que las empresas privadas hagan partícipes a sus trabajadores en las decisiones.

Todo ello no impide que el 68% de los costarricenses sustente la opinión que de las cargas sociales tienen un costo demasiado pesado para las empresas nacionales, mientras un 83% considera que el exceso de trámites burocráticos impide el desarrollo del país. (Unimer. Set. 96) A su vez, la clara preocupación por el orden (51%) frente a la libertad individual (35%) en el marco de las responsabilidades de Gobierno, alude a sentimientos de inseguridad y confusión, pero también corrobora la abierta insatisfacción ciudadana que se manifiesta en las apreciaciones sobre el funcionamiento del sistema democrático cuyos saldos negativos en el área económica, en la del orden público y en la de gobernabilidad, contrasta con la afirmación rotunda de que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno, expresada por el 94% de la población

¹⁶

El contraste de opiniones que ofrece la lectura de los datos mencionados refleja con claridad que la percepción colectiva aún no logra asimilar en toda su dimensión los cambios en las orientaciones económicas, sociales y políticas exigidos por la inserción del país en el contexto global, así como las implicaciones que esos cambios de orientación puedan tener en el cumplimiento de funciones tradicionalmente asignadas al Estado y en la aplicación de políticas públicas que han dado soporte a las aspiraciones de solidaridad social de los costarricenses.

En la interpretación de estas cifras es de importancia tener presente que el 87% de la población indica que la transformación económica del país le crea un gran temor sobre su futuro y el de su familia. También resultan de interés para esta interpretación los datos levantados por la encuesta sobre Satisfacción y Valores Básicos¹⁷ en cuanto a los cambios y las nuevas ideas: excepto los informantes con nivel de educación primaria, se acepta que las ideas nuevas generalmente son mejores que las viejas; además, un grupo importante de quienes tienen educación superior dice que tanto las ideas aceptadas durante muchos años como las ideas nuevas, pueden ser acertadas dependiendo de las circunstancias. Del mismo modo, se aprecia una tendencia entre los más educados a considerar los cambios como buenos, aunque la opinión global tiende a dividirse casi en partes iguales respecto a si son buenos o malos. Un tercio de la población considera que nuestra sociedad debe ser defendida de los cambios, mientras un 60% opina que debe ser mejorada gradualmente.

¹⁵ Unimer Set.96.

¹⁶ Satisfacción y Valores Básicos. Estado de la Nación. Los saldos negativos son los siguientes: área económica, -14; orden público, -34; gobernabilidad, -47.

¹⁷ Satisfacción y Valores Básicos. Estado de la Nación.

e. Prevalencia de la solidaridad

En un contexto ideológico de fuerte predominio de los valores de libre mercado, parece contradictorio el apoyo del 78% de la población -que se incrementa según el nivel educativo de los encuestados- al fortalecimiento de la justicia social como tarea de mayor importancia para el país en los próximos años.¹⁸ Del mismo modo llama la atención la cifra de 82% que favorece con su opción el apoyo a los programas sociales, como es el caso de salud y vivienda¹⁹, mientras un 74% opina que los gobiernos deben reducir las diferencias entre quienes tienen altos y quienes tienen bajos ingresos y un 61% está de acuerdo en abandonar la reforma del sector público si ésta afecta negativamente a los sectores más humildes.

Es decir, los valores de justicia social, profundamente enraizados en la historia y en la identidad nacional, aquellos que dieran sentido y coherencia a las reformas sociales de los 40 y los 50, parecen haber calado muy hondo en la conciencia de los costarricenses, sin que ello signifique desconocer la necesidad de aceptar e impulsar transformaciones en la vida económica, social y política del país. La aceptación del cambio en términos abstractos no implica la disposición a aceptar toda o cualquier innovación sin antes analizarla en sus determinaciones específicas; así, los costarricenses parecen inclinarse por transformaciones graduales, acompañadas de explicaciones claras y confiables sobre sus propósitos, consecuencias, costos, plazos. Por lo demás, la preservación de prácticas reconocidas como beneficiosas en las que el Estado y la inversión social juegan un papel crucial, parecen marcar un énfasis determinante en el proceso de transformación que enfrenta el país.

4. *Defensoría de los Habitantes: un abordaje para la acción*

Cotejar cifras que aluden a ciertos ámbitos de realidad y a la forma en que tal realidad es percibida por la mayoría de la población, nos ha permitido enunciar algunas líneas interpretativas en las que se reitera el germen y motivo que nos impulsa: la convicción profunda de que la nación costarricense posee una enorme reserva moral para superar este momento de confusión, para otear nuevos rumbos, para encontrar en la raíz común la responsabilidad compartida ante una realidad que es de todos.

La **solidaridad** es el médula de esa reserva moral. En la solidaridad confluyen sentimientos de justicia, tolerancia, honradez, respeto a los derechos, vocación democrática, y de ella se nutren actitudes y prácticas que identifican el perfil del alma y la cultura nacional.

Un fin de siglo marcado por condiciones del mundo global de las que no podemos quedar exentos por la apertura económica, los acelerados cambios tecnológicos, las crecientes exigencias en los niveles de productividad, podría conllevar el incremento de las desigualdades y la pobreza, el desempleo, la precarización y desregulación del trabajo, la restricción y focalización del gasto público, la privatización de servicios y la reducción del ámbito estatal.

¹⁸ Satisfacción y Valores Básicos. Estado de la Nación.

¹⁹ Un 87% apoya los programas de salud en manos del Estado. Un 68% expresa que el Estado debe hacer un esfuerzo para dotar de casa a quienes no la tienen. Unimer, set.96.

Todo ello pone en riesgo la vigencia de los derechos y la garantía que el Estado puede ofrecer a los mismos.

El mandato de proteger los derechos e intereses de los habitantes velando por el funcionamiento ajustado a derecho y conforme a la moral y la justicia por parte del sector público y además, promoviendo y divulgando los derechos de los habitantes, no es ajeno a la vertiente transformadora de la que forma parte la creación misma de la Defensoría de los Habitantes. El reconocimiento de la dimensión concertadora como característica fundamental de las funciones y del papel social del Estado obliga a identificar la solidaridad como referente ético ineludible del derecho, de la moral y de la justicia en el funcionamiento del sector público, por los que es nuestro mandato velar.

En esa vertiente transformadora, un servidor público o una institución solidaria, un empresario y una empresa solidaria, un habitante, una persona solidaria, serán aquellos que se reconozcan como partes solidariamente responsables por el bienestar y el desarrollo armónico del conjunto, y que deriven la satisfacción de sus intereses particulares de la participación en el logro de metas comunes. La identificación de esas metas, el establecimiento de acuerdos para llegar a ellas, el diseño, la organización y puesta en ejercicio de los medios para su realización, son algunos de los elementos a considerar en los procesos de concertación necesarios en todos los niveles y ámbitos de la vida para construir una sociedad solidaria.

El mandato de la Defensoría es claro. Como canal de comunicación entre los habitantes y los servidores e instituciones públicas, como expresión y voz de todos los habitantes, es en el marco de procesos de concertación que la Defensoría cobra sentido pleno y aspira a realizar la misión fecunda de servir de punto de contacto entre personas de diferentes realidades, de sitio de encuentro entre iniciativas de distinto origen, de lugar para la colaboración y el compromiso con los otros, de territorio para la confianza mutua y la esperanza compartida.

B. EL COMBATE CONTRA LA CORRUPCIÓN

1. *Justificación*

La necesidad de combatir la corrupción, particularmente aquella que se anida tras el velo protector que muchas veces ofrece el ejercicio de una función pública, ha dejado de ser una simple preocupación para convertirse en condición sine qua non para garantizar la credibilidad del régimen democrático costarricense.

Ese parece ser el criterio que se desprende de los sondeos de opinión realizados a propósito del tema y que recogen la frustración de la mayor parte de los habitantes frente a los más recientes casos de corrupción los cuales, además de efectos económicos y financieros de largo plazo, parecen haber dejado una cicatriz indeleble en el ánimo y la confianza de quienes son los verdaderos titulares de la autoridad que se delega.

En efecto, según un estudio de opinión realizado entre el 22 de enero y el 5 de febrero de 1997 (Unimer, La Nación, 20 de abril de 1987) el 77,4% de las personas que participaron en el estudio consideraron que la corrupción es la causa de la mayoría de los problemas que afectan al país. Estos resultados confirman una tendencia creciente que viene de años atrás en relación con la percepción que tienen los habitantes sobre el aumento de la corrupción en el ejercicio de la función pública. En el Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de 1995 se analiza el tema en los siguientes términos (p. 152):

"Desde 1989 la opinión pública cree cada vez más que la 'la corrupción penetró todos los poderes de la República'. En un plazo de cuatro años, esta creencia creció de un 64% en 1989 a un 72% en 1993 (Garita 1995); es un elemento amenazante de la estabilidad democrática y constituye un fuerte obstáculo para el ejercicio de la gobernabilidad, por cuanto socava las bases legitimadoras del régimen. Para el 63% de los entrevistados en 1995, solamente algunas de las personas con cargo público son honradas y un 24% afirma que la mayoría es corrupta (Quesada 1996)".

A estos datos deben sumarse los resultados de la última encuesta consolidada de opinión pública centroamericana denominada "Barómetro Centroamericano" según la cual el 84,1% de los costarricenses considera que el problema de la corrupción "ha aumentado mucho", dato que resulta consistente con los indicados anteriormente (1996).

Esta percepción de los habitantes en relación con el aumento en la corrupción evidencia que se trata de un problema de considerables repercusiones en todos los ámbitos de la sociedad costarricense. Ello en virtud de que los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública tienen una incidencia directa sobre la prestación de los servicios públicos y, consiguientemente, sobre los derechos e intereses de los habitantes.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que, por sus implicaciones, el combate a la corrupción exige una actitud firme de parte de todas las instituciones y, particularmente, de aquellas que tienen por función el control sobre el ejercicio del poder público. Es necesario

considerar, además, que esta responsabilidad debe asumirse conjuntamente con los habitantes de la República quienes tienen, a su vez, el derecho y el deber de contribuir en tan urgente tarea.

2. *Competencia en materia de corrupción*

La decisión de establecer el combate contra la corrupción en el ejercicio de la función pública como una de las prioridades de trabajo de la Defensoría de los Habitantes deriva de las obligaciones que le asigna su ley de creación. En efecto, al definir las atribuciones de la institución, la Ley N° 7319 establece como una de sus funciones velar *"porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el gobierno y los principios generales del Derecho"*.

Es precisamente con fundamento en dicha normativa que la Defensoría de los Habitantes asume el combate contra la corrupción en el ejercicio de la función pública desde dos perspectivas:

a. Por sus efectos sobre los derechos e intereses de los habitantes

Hoy en día resulta incuestionable el derecho que tienen todos los habitantes de exigir una actuación racional, proba y consecuente de parte de las autoridades públicas. Precisamente en ese sentido la Sala Constitucional ha reconocido la existencia de un derecho fundamental a la legalidad -entendida en sentido amplio- que implica la obligación de las autoridades públicas de ajustar sus actuaciones a lo establecido por las normas y principios constitucionales, los convenios y tratados internacionales, la ley, los reglamentos y decretos y los principios generales del Derecho -entre los que están incluidos los de la moral en el ejercicio de la función pública-. Desde esa perspectiva puede afirmarse que cualquier acto de corrupción constituye una violación a los derechos de los habitantes.

Una conclusión similar se obtiene al analizar los efectos de la corrupción sobre el concepto de "intereses" que desarrolla en el Reglamento Ejecutivo de la Ley de la Defensoría de los Habitantes. Según dicha normativa, por intereses puede entenderse *"el conjunto de las expectativas orientadas a la preservación de la legalidad y la justicia y al resguardo del patrimonio social e individual frente a las acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector público."* Al manifestarse la corrupción como un fenómeno que afecta el adecuado funcionamiento de la Administración en perjuicio -las más de las veces- de los fondos del Estado, debe entenderse como una afectación a las expectativas que tienen los habitantes respecto al funcionamiento del régimen institucional.

A este análisis -que justifica la intervención de la Defensoría en esta materia- debe sumarse el efecto directo que los actos de corrupción provocan sobre los habitantes -y consiguientemente sobre sus derechos- al trasladarles los costos por las pérdidas que ha sufrido el patrimonio social y estatal.

b. Por su incidencia en la calidad y eficiencia de los servicios públicos

Los actos de corrupción aluden a la existencia de conductas que se desvían de los deberes inherentes al ejercicio de la función pública con la intención de perseguir intereses o beneficios personales. Cabe señalar, a este respecto, que el ámbito en el que se desarrollan está vinculado al ejercicio arbitrario e ilimitado de potestades discrecionales dando lugar a diversas manifestaciones de *desviación o abuso de poder* que perjudican el funcionamiento normal de la Administración.

Lógicamente todas estas manifestaciones tienen una incidencia directa sobre la calidad y la eficiencia con que se prestan los servicios públicos. Es en ese sentido que la corrupción se ha constituido en uno de los principales obstáculos para el buen servicio, lo que justifica, desde esa perspectiva, la intervención de la Defensoría como órgano encargado de velar por el buen funcionamiento del sector público, y la de los habitantes que como destinatarios de los servicios del Estado tienen derecho a exigir su continuidad y eficiencia. Precisamente de estos principios generales que regulan el servicio público se deriva la necesidad de establecer una **cultura de rendición de cuentas** para que los funcionarios públicos -los responsables políticos, sobre todo- cumplan con su obligación de dar cuentas por las responsabilidades inherentes a la función que desempeñan.

La necesidad de preservar la calidad y eficiencia de los servicios públicos exige, desde esa perspectiva, un abordaje integral y decidido de la Defensoría en contra de la corrupción concebida como un fenómeno cultural, social, político y económico que propicia la destrucción del régimen institucional costarricense.

3. *La moral en el ejercicio de la función pública*

La introducción de la moral -al momento de aprobarse la ley de la Defensoría- como parámetro de control de las actuaciones de la administración pública y sus funcionarios, resultó ser un criterio novedoso y sin parangón en el desarrollo de la institución del *ombudsman* en América Latina. La intención era clara: llenar un vacío existente en la lucha contra la corrupción, fenómeno que se manifestaba en aquel momento como un peligro inminente para los derechos e intereses de los habitantes y que crecía al mismo ritmo en que se desvanecía la confianza de la población en el régimen institucional costarricense. Casi cinco años y muchos miles de millones de colones después no queda duda sobre la necesidad de tal disposición y sobre la urgencia de que la Defensoría de los Habitantes asuma una actitud firme en su implementación.

No obstante, para abordar el tema del control de la moralidad en el ejercicio de la función pública, resulta imprescindible trabajar primero en la definición del ámbito de acción que delimita su intervención en esta materia.

Debe partirse, para ello, del marco conceptual y normativo que rige la actuación de la Defensoría de los Habitantes. La precisión resulta sencilla si se utiliza como punto de partida lo que a ese respecto establecen la Ley N° 7319 y su Reglamento. Según dicha normativa, el *objeto* del control que ejerce la institución lo constituyen los actos, omisiones y actuaciones materiales del sector público. Ello circunscribe el ámbito de competencia de la Defensoría al examen e

investigación del funcionamiento de éste y, particularmente, de las conductas de sus funcionarios y de quienes explotan concesiones, prestan servicios públicos o actúan en el ejercicio de alguna función pública.

De lo dicho se desprende que el control de moralidad que la ley le atribuye a la Defensoría apunta, específicamente, a un segmento particular de la conducta humana: al control de la moral en el ejercicio de la función pública. Es decir, se le circunscribe a un entorno específico -el de la función pública- cuyo contenido se encuentra explícita y objetivamente definido por el marco normativo aplicable a la materia. Se trata, pues, de un ámbito de la conducta humana -de los funcionarios públicos y los responsables políticos de las instituciones, particularmente- que por su propia naturaleza escapa al devenir de los "decálogos" sociales e individuales pues encuentra su fundamento y sentido en las normas jurídicas que definen los principios rectores de la función pública en un régimen republicano y democrático.

Precisamente la primera precisión sobre las responsabilidades inherentes a la función pública la establece el artículo 11 de la Constitución Política al indicar que 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."* Al interpretar los alcances de esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que todo el que desempeña una función pública se encuentra sujeto a *"la vigilancia constante del conglomerado social"* (Voto N° 5061-94).

Por su parte, el juramento constitucional establecido en el artículo 194 de la Constitución es otro parámetro de importancia para la conducta que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

A partir de estos preceptos constitucionales, la legislación ha desarrollado un cúmulo importante de disposiciones que definen las responsabilidades inherentes al ejercicio de la función pública. Así, por ejemplo, la Ley General de Administración Pública establece en el artículo 113 que *"el servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados"*. Por su parte, el artículo 114 define que *"el servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña"* y que se considerará *"irregular desempeño de su función todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasione trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados"*.

Existen, además, otros preceptos legales que se complementan en la definición de los deberes y responsabilidades de la función pública. La Ley de Administración Financiera de la República, la Ley de la Contratación Administrativa, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley de Enriquecimiento Ilícito establecen los principios que rigen la administración de la hacienda pública y las incompatibilidades de los funcionarios responsables; el Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento definen importantes principios para quienes laboran en el servicio público; y el Código Electoral establece varias disposiciones tendientes a regular la "conducta política" de los funcionarios públicos. Por su parte, la legislación penal tipifica como delito una gran cantidad de conductas vinculadas al incumplimiento de los deberes y responsabilidades propias del ejercicio de una función pública. Mención aparte merecen las

normas contenidas en los pactos y convenciones internacionales suscritos por el Gobierno de los que se extraen preceptos que complementan la normativa interna. Este es el caso, por ejemplo, de la Convención Interamericana contra la Corrupción que fue ratificada por la Asamblea Legislativa por medio de la ley N° 7670 del 17 de abril de 1997.

Precisamente de este extenso marco normativo se derivan los principios que rigen la conducta de quienes actúan en el ejercicio de una función pública. Todo ello lleva a concluir que la responsabilidad del servidor público y del responsable político de una institución es mayor que la de los particulares pues, además de cumplir con los deberes y responsabilidades propios de su cargo, deben de observar con celo y diligencia aquellos que le corresponden como habitante de la República.

Con fundamento en lo indicado, es criterio de la Defensoría de los Habitantes que el desarrollo de un abordaje integral del problema de la corrupción en el ejercicio de la función pública debe considerar los siguientes supuestos:

- La moral, en ese sentido, puede entenderse como el conjunto de principios derivados de las disposiciones que regulan el funcionamiento del Estado y que establecen las normas de conducta inherentes a los deberes y responsabilidades de quienes ejercen una función pública.
- En el campo del ejercicio de la función pública, los conceptos de moralidad y legalidad se complementan y conjugan para establecer parámetros de control de la actividad administrativa.
- Existe fundamento suficiente en el marco normativo aplicable para identificar, investigar y sancionar conductas que rozan con principios morales consustanciales al ejercicio de la función pública.
- Un abordaje integral del problema de la corrupción en el ejercicio de la función pública requiere, además, del desarrollo de una cultura de rendición de cuentas entre los funcionarios y los responsables políticos de las instituciones, así como de la participación activa de los habitantes en el ejercicio del control social que les corresponde.

4. *Mecanismos para combatir la corrupción*

Uno de los objetivos que se plantean al momento de definir una propuesta para combatir la corrupción en el ejercicio de la función pública es la necesidad de desarrollar una estrategia que comprenda acciones preventivas y correctivas que garanticen un abordaje integral del problema. En consecuencia, un planteamiento de este tipo debe considerar la participación de todos los sectores involucrados, particularmente de los órganos encargados de ejercer el control de la Administración, los funcionarios públicos y responsables políticos de las instituciones y, por supuesto, los habitantes de la República a través de mecanismos de participación y control social y del aporte de los medios de comunicación colectiva.

Un abordaje integral del problema exige, además, un estudio detallado de las herramientas y recursos disponibles para enfrentarlo, lo cual permitirá sistematizar una estrategia de trabajo que maximice su aprovechamiento. Resulta necesario, entonces, trascender el análisis estrictamente jurídico de los instrumentos disponibles -que en todo caso resulta esencial- para considerar, a la vez, otros mecanismos que faciliten la participación de los habitantes y los funcionarios públicos en la atención de este fenómeno. Es desde esa perspectiva que la Defensoría de los Habitantes pretende conjugar las competencias que le concede la ley en materia de *protección y promoción* de los derechos e intereses de los habitantes al plantear sus propuestas para combatir la corrupción en el ejercicio de la función pública.

A continuación se analizarán en detalle las diversas herramientas disponibles para cada una de estas perspectivas de acción.

a. Herramientas jurídicas

El combate contra la corrupción en el ejercicio de la función pública se ha caracterizado, hasta el momento, por la insuficiencia de las medidas orientadas a enfrentar el problema. Tradicionalmente se ha considerado que la vía penal es la forma más efectiva para investigar y sancionar los actos de corrupción. No obstante, los acontecimientos que se han presentado recientemente en esta materia han puesto al descubierto las insuficiencias y limitaciones que presenta un abordaje de esta naturaleza: en algunos casos las conductas no están tipificadas como delitos, en otros los despachos judiciales no cuentan con la capacidad suficiente para enfrentar este tipo de delitos y, en muchas ocasiones, el transcurso de los plazos y los recursos legales propios de la jurisdicción penal facilitan la impunidad de los responsables.

De ahí se desprende la necesidad de plantear nuevas estrategias que permitan investigar y sancionar los actos de corrupción desde una perspectiva integral que evite la impunidad de las personas involucradas.

Desde el punto de vista jurídico, la propuesta que plantea la Defensoría de los Habitantes a este respecto trasciende la visión estrictamente penal del fenómeno al tiempo que incorpora pautas de oportunidad, celeridad y sumariedad en las investigaciones que se realicen. Se trata, en alguna medida, del planteamiento de una nueva perspectiva de análisis en la que los criterios de legalidad y moralidad aplicables al ejercicio de la función pública se unifiquen en un parámetro aplicable al control de los actos, omisiones y actuaciones materiales del sector público.

Para comprender el alcance de este concepto resulta necesario, en primer término, identificar el ámbito en el que se desarrollan los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública. Según lo indicado por la doctrina, los tres ingredientes que se conjugan para favorecer la corrupción son los siguientes:

- una concentración de poder casi monopólica
- un alto nivel de discrecionalidad
- un escaso control de las actividades del funcionario por parte de sus superiores

Estos tres elementos -que se encuentran presentes en todos los niveles de la administración- favorecen, sin duda, la existencia de actos de corrupción en el ejercicio de la función pública los cuales, en repetidas ocasiones, se realizan con el concurso de particulares.

Una de las razones que se argumentan como obstáculo para la investigación de estos actos de corrupción es la aparente dificultad para controlar -desde el punto de vista jurídico- los actos discrecionales de la Administración. Se parte, en muchas ocasiones, de que ese ámbito de discrecionalidad -necesario, sin duda, para la buena marcha de la administración- se encuentra excluido del control de legalidad que pueden ejercer la propia administración, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y los mismos órganos jurisdiccionales.

Junto a este criterio existe otro que ha tenido el mismo efecto -facilitar la impunidad de los responsables de actos de corrupción- pero que por sus connotaciones ha contribuido a fomentar la idea de que existe una brecha insalvable entre derecho y moral, entre legalidad y moralidad que no permite ejercer control sobre la corrupción. En efecto, según este argumento uno de los principales obstáculos que enfrenta el combate de estas prácticas deriva de la creencia -que muchas veces se utiliza como justificación para la impunidad- de que la mayoría de los actos de corrupción se ejecutan en un ámbito en el que sólo son susceptibles de reproche moral y en el que escapan al control de legalidad, presentándose de esta manera una clara separación entre la moral y el derecho. Este argumento ha servido como excusa para justificar la inercia de los órganos encargados de ejercer los controles y como lamento para los que, a pesar de anunciar su interés por combatir la corrupción, dilatan en el tiempo la adopción de las medidas pertinentes. Ello ha influido, incluso para que muchos de los actos que rozan -sin tener la espectacularidad de un delito- con los principios de la moral en el ejercicio de la función pública y que, por esa razón, se han considerado exentos del control de legalidad, se hayan enquistado en el funcionamiento de la Administración Pública a tal punto que se transformaron en prácticas comunes y aceptadas dentro del mismo engranaje administrativo.

Es tesis de la Defensoría de los Habitantes que en el ámbito del ejercicio de la función pública ambos criterios -moralidad y legalidad- se conjugan para conformar parámetros de control de la administración pública que facilitan la identificación, investigación y sanción de los actos de corrupción.

Cabe hacer la precisión de que los criterios que a continuación se desarrollarán resultan aplicables fundamentalmente a aquellos actos de corrupción que se realicen en el marco del funcionamiento normal de la Administración y con ocasión del ejercicio de alguna potestad administrativa discrecional. Ello en virtud de que ese es el contexto en el que ocurren la mayor parte de los casos que quedan impunes ante al argumento de la aplicación literal de la norma y el divorcio entre los criterios de moralidad y legalidad. Además, las conductas explícitas que transgreden abiertamente el funcionamiento normal de la administración y que dan lugar a actos de corrupción se encuentran usualmente tipificadas como delitos perseguibles en la vía penal.

Conviene indicar que como parte de las tendencias orientadas a controlar el ejercicio del poder -preocupación de larga data para el derecho público- se han desarrollado una buena cantidad de herramientas tendientes a limitar y combatir la las actuaciones u omisiones arbitrarias y abusivas de la Administración o sus funcionarios.

A continuación se describen tres de los mecanismos jurídicos disponibles para controlar la actuación administrativa y que, por sus características, facilitan la identificación, investigación y sanción de los actos de corrupción que se cometan en el ejercicio de la función pública. No debe perderse de vista, sin embargo, que las medidas que con ese objetivo realice la Defensoría de los Habitantes desde el punto de vista jurídico deben ser complementadas con otras que habrá de desarrollar en conjunto con los habitantes, los medios de comunicación, los funcionarios públicos y los responsables políticos de las instituciones.

i) Los límites a la discrecionalidad

Como se ha indicado, es en el ámbito de las potestades discrecionales en el que se generan con mayor facilidad los actos de corrupción. Se trata de violaciones a los deberes y responsabilidades de la función pública que pueden manifestarse como acciones u omisiones de los funcionarios responsables. Al respecto debe señalarse que las potestades discrecionales resultan absolutamente necesarias para el funcionamiento de la administración. Se trata de una libertad de apreciación que pretende facilitar la aplicación de las normas al caso concreto seleccionando entre criterios de conveniencia y oportunidad que hagan posible la satisfacción del interés público, fin de toda actuación administrativa.

Debe considerarse, sin embargo, que la existencia de facultades discrecionales no supone un poder ilimitado. Su ejercicio debe limitarse, en todos los casos, a las normas y principios que regulan la actividad administrativa y, fundamentalmente, a "*las reglas de la moralidad administrativa y a la finalidad determinada por el ordenamiento*" (DROMI). De ahí se desprende que los criterios de legalidad y moralidad se conjugan para servir como parámetros de control de la discrecionalidad de la Administración.

Tres de los criterios que pueden utilizarse para examinar la validez de los actos discrecionales de la Administración son la verificación de los supuestos de hecho del acto, la adecuada aplicación de los principios generales del derecho y la necesaria precisión de los conceptos jurídicos indeterminados.

El primer criterio implica que la potestad discrecional que podría tener la Administración para contratar un servicio en forma directa cuando concurren circunstancias especiales sólo procederá en tanto existan esos *presupuestos de hecho* indicados por la norma que le sirve de fundamento. Si se ejerce tal potestad sin que existan los elementos fácticos del acto, se estará en presencia de una conducta abusiva e ilegal de parte del órgano o funcionario respectivo.

Por su parte, el ordenamiento jurídico establece que los *principios generales* del derecho, entendidos como "*principios fundamentales que no se encuentran escritos en ninguna ley, pero que son los presupuestos lógicos necesarios de las distintas normas legislativas*"²⁰, servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación de todas las disposiciones normativas. Cabe indicar, en ese sentido, que muchos de los preceptos que integran el concepto de la moral en el ejercicio de la función pública adquieren estatus jurídico como principios generales del derecho público. Así, por ejemplo, la posibilidad de que el ingeniero municipal encargado de supervisar urbanizaciones participe al mismo tiempo como profesional responsable de algunas

²⁰ Véase DROMI (José Roberto), p.93.

empresas urbanizadoras se opone abiertamente al principio de incompatibilidades con el servicio público, por lo que su actuación como funcionario sería abusiva e ilegal.

En otra dirección, debe tenerse presente que la inclusión de *conceptos jurídicos indeterminados* en una norma -emergencia nacional, por ejemplo- no implica la existencia de potestades discrecionales para la Administración. La característica de este tipo de conceptos es que su calificación en una situación concreta no queda a la libre elección de la Administración sino que depende de circunstancias objetivas: o se está o no se está en presencia de una situación de emergencia nacional. Es decir, si la ley autoriza a la Administración a dispensar de trámites los procesos de contratación cuando sea necesario atender una "emergencia nacional", puede examinarse si en un caso concreto se utiliza abusivamente el concepto jurídico indeterminado para obviar la realización de una licitación pública y favorecer a una firma en particular. En este caso, se estaría, también, en presencia de una actuación abusiva e ilegal.

ii) La aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad como parámetros de constitucionalidad

A través de su jurisprudencia, la Sala Constitucional ha desarrollado una buena cantidad de principios que han sido incorporados como parámetros de constitucionalidad para las actuaciones administrativas.

Así, en una de sus resoluciones, la Sala Constitucional indicó que las actuaciones administrativas siempre deben considerar ciertos principios "*como requisito de su propia validez constitucional, en el sentido de que deben ajustarse, no sólo a las normas o preceptos concretos de la Constitución, sino también al sentido de justicia contenido en ella, lo cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas éstas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución*" (Voto N° 1739-92).

Sin duda alguna, esta jurisprudencia incorpora nuevas posibilidades para el control de la Administración y, particularmente, de los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública. En efecto, uno de los rasgos de este tipo de casos consiste en que normalmente las actuaciones administrativas que los originan se caracterizan por la aplicación de criterios desproporcionados y poco razonables que contravienen de manera evidente principios constitucionales que condicionan la validez constitucional de los actos.

iii) La satisfacción del fin público como parámetro de control

Según lo establece la Ley General de Administración Pública el fin del acto administrativo siempre será fijado por el ordenamiento jurídico, lo que implica que su determinación nunca quedará a disposición de las potestades discrecionales de la Administración. Además, dicha normativa señala que las normas administrativas deberán ser interpretadas en la forma que mejor garanticen la realización del fin público que persiguen. En el mismo sentido, los funcionarios públicos tienen el mandato legal de satisfacer primordialmente el interés público, para lo cual deberán tener en cuenta los valores de seguridad

y justicia para la comunidad y el individuo frente a los cuales no podrá anteponerse, en ningún caso, la mera conveniencia.

De lo dicho se desprende que cualquier acto de la Administración, o de un funcionario público en particular, que persiga un fin distinto al indicado en la norma que lo fundamenta incurre en el vicio de legalidad denominado "*desviación de poder*" que es objeto de control tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

En ese sentido, si se considera que la corrupción puede entenderse como "*aquella conducta que se desvía de los deberes inherentes a la función pública, al sobreponer, intereses privados, y buscar ventajas de distinta índole en beneficio personal*", parece evidente que ésta se presenta como una forma de "*desviación de poder*" en la que el funcionario responsable persigue con su actuación un fin distinto -algún beneficio particular, por ejemplo- al que plantea la norma que le sirve de fundamento. Tal actuación adolecería de un vicio de legalidad susceptible de ser controlado tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

A estas consideraciones que se extraen directamente de la normativa aplicable a la materia deben sumarse todas aquellas vinculadas a la razón, filosofía y naturaleza del régimen institucional costarricense. Toda la actuación del Estado debe tener por objetivo la satisfacción de las necesidades y el respeto a los derechos de quienes son sus titulares: los habitantes de la República. En ese sentido resulta absolutamente indispensable que quienes asuman la responsabilidad de ejercer una función pública comprendan el compromiso que asumen en relación con la satisfacción de los fines públicos. Es desde esa perspectiva que la Defensoría de los Habitantes asume el compromiso de activar los mecanismos sociales necesarios para desarrollar una cultura de rendición de cuentas y estimular la participación de los habitantes en la solución de tan delicado problema.

Con fundamento en todo lo anterior puede concluirse que existe fundamento suficiente en el ordenamiento jurídico para identificar, investigar y sancionar los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública. La vieja tesis de que existen actuaciones administrativas susceptibles de reproche moral pero sin consecuencias en el ámbito del control de legalidad debe ceder a la necesidad de una interpretación integral de las normas que regulan el funcionamiento de la Administración.

Luego de haber analizado algunas de las herramientas jurídicas disponibles para controlar las actuaciones de la Administración y sus funcionarios, queda claro que más que en la ausencia de mecanismos el problema ha consistido en la falta de voluntad de parte de los órganos competentes para acometer con decisión el tema de la corrupción en el ejercicio de la función pública. Son instrumentos cuya efectividad depende, en buena medida, de la actitud que asuman los órganos encargados del control. Se trata, al fin de cuentas, de una sensibilización de las posturas tradicionales que implica un proceso de concientización y capacitación de quienes tienen la responsabilidad de aplicar las normas.

No cabe, luego del examen realizado, insistir en la aparente contradicción entre derecho y moral, entre legalidad y moralidad: cualquier actuación administrativa que roce con los principios de la moral en el ejercicio de la función pública resulta susceptible de ser analizada bajo el prisma de los criterios de legalidad y constitucionalidad en los términos analizados anteriormente. Esta es, precisamente, la posición que adopta y exige la Defensoría de los

Habitantes al asumir el reto y la responsabilidad de combatir la corrupción en el ejercicio de la función pública.

b. La prevención de la corrupción en el ejercicio de la función pública

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que cualquier abordaje del tema de la corrupción en el ejercicio de la función pública resultaría incompleto sin una propuesta tendiente a desarrollar acciones preventivas en este campo.

Por su naturaleza, este tipo de acciones se traducen en actividades de promoción y educación dirigidas a los habitantes, en general, y a los funcionarios públicos, en particular. Se trata, al fin de cuentas, de incidir cualitativamente en la cultura del servicio público, en las actitudes de quienes lo prestan y en las posibilidades de quienes lo reciben.

i) El desarrollo de una cultura de rendición de cuentas

Según lo establece la Constitución Política, los funcionarios públicos y los responsables políticos de las instituciones son simples depositarios de la autoridad. No obstante, es común observar cómo los habitantes que acuden a solicitar la intervención de la Defensoría plantean una realidad distinta: sienten que al solicitar los servicios de la Administración están solicitando un favor o una atención especial. Es decir, la relación se invierte, dificultando de esta manera la satisfacción de los intereses públicos, fin último de nuestro sistema institucional. Más aún, los daños que provoca el sector público por medio de sus acciones u omisiones rara vez son reparados y siempre son atribuidos a un ente abstracto -el Estado- haciendo aún más difícil la determinación de las responsabilidades individuales.

Esta situación hace imperativa la construcción de una cultura de rendición de cuentas en el país. Se trata de que los funcionarios públicos -los responsables políticos, especialmente- cumplan con la obligación de dar cuentas por el cumplimiento de las responsabilidades inherentes a la función que desempeñan. En forma correlativa a este enfoque, los habitantes tendrán, a su vez, el derecho de pedir las en el momento en que lo estimen pertinente, lo cual estaría garantizado por el derecho de petición y pronta respuesta.

Una reforma recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa (ley N° 7646) estableció la obligación de los jefes del sector público de comparecer ante el plenario para dar cuentas sobre la forma en que se administra el presupuesto asignado anualmente a la institución que dirige. Esta disposición constituye, sin duda, un paso importante hacia la conformación de una cultura de rendición de cuentas en el país. Las regulaciones de la Ley de Enriquecimiento Ilícito respecto a la obligación de los responsables políticos de las instituciones y algunos funcionarios públicos de presentar la declaración jurada de bienes al iniciar y concluir su mandato, representa otro aporte importante en este sentido.

Debe enfatizarse, sin embargo, en la obligación que tienen los funcionarios de "abrir" su gestión a las preguntas, críticas y cuestionamientos que deseen plantear los habitantes. Al tratarse de una práctica consustancial a la existencia de una democracia participativa, es criterio de la Defensoría de los Habitantes que el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas no depende de la existencia de un marco normativo previo y detallado que la regule.

Una perspectiva de este tipo, que tendría el efecto de romper con el sigilo -o velo protector- que hasta el momento ha caracterizado el ejercicio de la función pública, contribuiría, sin duda alguna, a prevenir y combatir la corrupción. Más aún, el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas podría constituir el primer paso para la adopción de otros institutos de la democracia semi-directa como podrían ser el refrendo, la iniciativa popular en la formación de la ley y la revocatoria de funcionarios.

ii) La participación activa de los habitantes

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que cualquier estrategia para combatir la corrupción en el ejercicio de la función pública que no considere la participación de los habitantes está destinada al fracaso. Esta fue, precisamente, una de las conclusiones que resultaron del foro "Corrupción e Impunidad" que organizó la Asamblea Legislativa en marzo de 1997.

Precisamente la necesidad de reconocer el papel fundamental que deben jugar los habitantes en el combate contra la corrupción en el ejercicio de la función pública se hizo manifiesta con ocasión de la firma de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual fue ratificada por nuestro país mediante la ley N° 7670 del 17 de abril de 1997. En dicho instrumento internacional los Estados partes se comprometieron a crear, mantener y fortalecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

En efecto, un abordaje integral del problema de la corrupción requiere de la participación activa y decidida de los habitantes, quienes al fin de cuentas son los titulares de la autoridad que se delega a los funcionarios del Estado. Es en la postura firme que adopte para exigir cuentas a quienes ejercen una función pública, en el reproche moral y social que endilgue a los actos de corrupción que se detecten, en la actitud prudente e interesada por la administración del patrimonio social y estatal y en la determinación enérgica de participar en la prevención y denuncia de los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública, que se considera fundamental el aporte de la comunidad. Es este, precisamente, el elemento que otorga legitimidad y fortaleza a la función que desempeñan los órganos encargados de controlar las actuaciones y omisiones de la Administración Pública. Esta relación es aún más evidente en el caso de la Defensoría de los Habitantes, cuya "magistratura de influencia" depende en buena medida del apoyo y confianza que reciba de los habitantes de la República.

iii) Acciones de educación y capacitación

Uno de los elementos esenciales de cualquier propuesta tendiente a prevenir la corrupción lo constituye las actividades de educación y capacitación en materia de deberes y responsabilidades de la función pública. Sin duda alguna, un esfuerzo de este tipo debe ir dirigido tanto a los funcionarios públicos y responsables políticos de las instituciones como a los habitantes de la República.

Se trata, en el caso de los servidores públicos, de enfatizar sobre aquellos aspectos de la función que se encuentran íntimamente vinculados con el tema de la corrupción en el ejercicio de la función pública -en los términos desarrollados anteriormente-. El desarrollo de un programa en ese sentido debe considerar, al menos, los siguientes aspectos: alcances de la noción de funcionario público como simple depositario de la autoridad (artículo 11 de la Constitución Política); deberes y responsabilidades de la función pública; los fines del servicio público; los derechos e intereses de los habitantes y los usuarios de los servicios públicos; el concepto de la moral en el ejercicio de la función pública (la moral como parámetro de legalidad); las manifestaciones de la corrupción en el ejercicio de la función pública; las consecuencias de la corrupción sobre el sistema político, social y económico; la necesidad del control de la Administración Pública (tipos de control); conductas corruptas y sanciones aplicables.

Al capacitar a los funcionarios públicos sobre los aspectos anteriormente indicados, se pretende incidir en las conductas y actitudes de quienes habrán de constituirse en los mejores aliados de los órganos de control y de los habitantes mismos en la lucha contra la corrupción en el ejercicio de la función pública.

Además, es necesario considerar que esta labor de capacitación debe concebirse como un esfuerzo conjunto y coordinado entre los diversos órganos del sector público cuyo seguimiento dependerá, en buena medida, del aporte de los mismos funcionarios públicos a quienes se dirige. La importancia de los valores e intereses involucrados justifica una acción permanente de parte de cada institución y de cada funcionario público orientada a prevenir la corrupción.

Desde la perspectiva de los habitantes, la propuesta tendría otra finalidad. Se trataría de capacitarlos acerca de su derecho a exigir y vigilar la conducta de los órganos públicos con los que se relaciona y sobre los mecanismos de que disponen para participar activamente en la denuncia y combate contra los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública. Una propuesta en ese sentido debería considerar, al menos, los siguientes aspectos: los fines de la función pública; los derechos y deberes de los habitantes frente a la función pública; los mecanismos para el control de la administración; el contenido y alcances del derecho de petición y pronta respuesta; las manifestaciones de la corrupción en el ejercicio de la función pública y sanciones aplicables y la participación de los habitantes en la lucha contra la corrupción.

Debe considerarse, además, que independientemente de las campañas de promoción que al efecto se realicen, el esfuerzo debe orientarse, también, a incorporar el análisis de estos temas en los planes de estudio de la educación formal. Una medida de este tipo incidiría, sin duda, en el desarrollo de una cultura de combate a la corrupción en todos los ámbitos de la vida en sociedad. Importante sería el papel que habrían de jugar, en este mismo sentido, los medios de comunicación colectiva al difundir y apoyar las iniciativas que se ejecuten en la materia.

5. *La Defensoría de los Habitantes: un abordaje para la acción*

Al haber definido el combate contra la corrupción en el ejercicio de la función pública como prioridad de acción para esta nueva etapa de trabajo, la Defensoría de los Habitantes pretende diseñar una estrategia que considera, al mismo tiempo, labores preventivas y

correctivas con el fin de lograr un abordaje integral del problema. A continuación se exponen los lineamientos generales que habrán de orientar las acciones de la institución en relación con este tema.

a. Acción concertada con otros órganos de control

Los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública se manifiestan en los más diversos ámbitos de acción del Estado. Por ese motivo, su identificación, investigación y sanción exigen una acción concertada de parte de los órganos encargados de ejercer control sobre la Administración en los diferentes campos de su actividad.

La propuesta de la Defensoría de los Habitantes en ese sentido consiste en propiciar el establecimiento de relaciones permanentes de coordinación y trabajo con la Contraloría General de la República y el Ministerio Público que permitan el desarrollo de las estrategias e instrumentos comunes para combatir la corrupción en el ejercicio de la función pública. Esta iniciativa involucrará a otras instituciones de control tales como la Procuraduría General de la República, la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, y el Organismo de Investigación Judicial.

Con ello se pretende -en la medida de lo posible- unificar criterios, metodologías de investigación y cualesquiera otras medidas que faciliten el desarrollo de una estrategia común de combate contra la corrupción.

b. Una alianza con los habitantes

El abordaje integral del problema de la corrupción en el ejercicio de la función pública exige la participación activa de los habitantes. Es en ese sentido que la Defensoría considera indispensable el establecimiento de una "alianza" con la población tendiente a desarrollar una lucha conjunta para combatir este problema.

Por ese motivo, además de proponer un programa agresivo de educación y capacitación en los términos indicados anteriormente, la Defensoría pretende desarrollar una campaña a nivel nacional con el fin de invitar a los habitantes para que se unan a este esfuerzo por combatir la corrupción en el ejercicio de la función pública. Para ello será necesario informar sobre las vías para que cualquier persona interesada pueda denunciar ante la Defensoría acciones de este tipo, garantizándose -cuando así proceda- la confidencialidad requerida para proteger la integridad de las personas que soliciten su intervención.

Esta alianza debe incorporar, además, a los funcionarios públicos que también son habitantes y que en su mayoría censuran y se ven afectados por los efectos de los actos de corrupción que se presentan en la función pública. Ello facilitará, sin duda alguna, el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas en los términos indicados con anterioridad.

La necesidad de que el control social se incorpore como un mecanismo más para enfrentar el problema de la corrupción en el ejercicio de la función pública exige, además, el

aprovechamiento de las condiciones que en ese sentido ofrecen los medios de comunicación colectiva y los centros de educación superior del país.

c. El abordaje de actos de corrupción

Sin duda alguna, la investigación de actos de corrupción en el ejercicio de la función pública constituye un campo propicio para el ejercicio de las competencias que la ley le otorga a la Defensoría de los Habitantes. En efecto, al haber recibido el mandato legal de velar porque las actuaciones del sector público se ajusten a los principios de la moral en el ejercicio de la función pública, la institución debe prevalecerse de sus potestades de investigación y del ejercicio de su magistratura de influencia para identificar, denunciar y recomendar lo que proceda en este tipo de situaciones.

La intervención de la Defensoría en estos casos habrá de caracterizarse en todo momento por criterios de celeridad y oportunidad que garanticen el resguardo del patrimonio social y estatal así como el respeto a los derechos e intereses de los habitantes frente a los actos de corrupción que se investiguen.

Como se ha dicho, es criterio de la Defensoría de los Habitantes que existe fundamento suficiente en el marco normativo aplicable para poder identificar, investigar y sancionar conductas que rozan con principios morales que resultan consustanciales al ejercicio de una función pública. Existen en el ordenamiento una buena cantidad de herramientas que hacen exigibles, desde el punto de vista jurídico, las conductas que tradicionalmente resultaban impunes al quedar relegadas al campo del reproche social y moral.

Es en ese sentido que la institución ha considerado indispensable incorporar como criterios para analizar las actuaciones u omisiones del sector público en las investigaciones que realice sobre casos de corrupción, parámetros como los que se expusieron con anterioridad y que se plantean la necesidad de controlar el ejercicio de las potestades discrecionales, la satisfacción del fin público y la aplicabilidad de los principios de razonabilidad y proporcionalidad como requisitos de validez constitucional de las actuaciones administrativas.

Se trata, en otras palabras, de que estos criterios sean adoptados como una perspectiva de abordaje que permee todas las actuaciones de la Defensoría de los Habitantes de manera tal que resulten aplicables -cuando así proceda- a las investigaciones que realicen las distintas áreas de Defensa de la institución.

Sin duda alguna, las acciones que en este sentido desarrolle la Defensoría de los Habitantes podrían verse complementadas con otras orientadas a impulsar la cultura de rendición de cuentas entre los funcionarios públicos del país, lo cual podría, a su vez, traducirse en legislación. Todos estos esfuerzos requerirán, asimismo, de una estrecha coordinación con los otros órganos encargados de ejercer control sobre la administración.

C. EL DERECHO A LOS SERVICIOS PUBLICOS

1. *Justificación*

Resulta innegable en nuestros días la importante interrelación entre el Estado y los habitantes en virtud de la cual se establecen vínculos de mutua dependencia y que llevan a ampliar cada vez más los distintos ámbitos de conexión.

El modelo inicial de un Estado policía limitado a la garantía de los derechos individuales frente a los posibles abusos de poder, se ha ido quedando rezagado en una dinámica de mayor injerencia estatal en la esfera de los particulares. Con el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto a nivel internacional con el Pacto de 1966 como nacional, mediante su incorporación en la Constitución Política, el Estado adquirió el compromiso de asegurar a todos los individuos el goce y disfrute de tales derechos.

Este reconocimiento adquiere, entonces, un doble matiz al establecer, por un lado, el marco de derechos de los habitantes y, por otro, delimitar el fin último del Estado, cual es la satisfacción de tales derechos. En esa dinámica, el individuo se ubica en el centro del sistema como legítimo poseedor de un derecho a su desarrollo pleno -político, social, económico y cultural- y el Estado se constituye en el principal obligado a garantizar su disfrute pleno.

Los llamados derechos humanos, particularmente aquellos categorizados como de la segunda y tercera generación, sean los económicos, sociales y culturales y los de la solidaridad y el desarrollo, si bien corresponden a la persona precisamente por su condición de tal, requieren del concurso de la colectividad para su efectivo goce, colectividad organizada por medio del Estado. Es precisamente el interés público, el elemento eje entre los intereses individuales, la efectividad de los derechos fundamentales y la actividad del Estado prestador de servicios.

Es así, que a partir de esta especial relación entre el Estado y el habitante que se pasa del mero enunciado programático de los derechos del individuo a su garantía efectiva. Se convierte el Estado en elemento fundamental para el *aseguramiento de las bases materiales de la existencia individual y colectiva y proporcionar al ciudadano los medios para exigir y obtener de los entes públicos todo lo necesario para subsistir dignamente.*²¹

Bajo estos postulados es posible dar el salto cualitativo de los derechos humanos como enunciados abstractos a verdaderos derechos exigibles por los individuos.

En este sentido, adquiere una especial relevancia el *derecho de los habitantes a los servicios públicos*, punto de partida para el pleno goce de los derechos fundamentales, particularmente de los derechos económicos, sociales y culturales. Se reconoce así, el derecho a la creación y mantenimiento del servicio, al uso y disfrute de los servicios, a su calidad, al costo razonable y a la participación de los usuarios en su desarrollo. Este nivel permite a su vez transformar los meros intereses o expectativas en verdaderos derechos al servicio público y, de esa forma, individualizar a sus titulares, sea como individuos o colectividades. El margen de

²¹ GARCIA DE ENTERRIA (Eduardo) y FERNANDEZ (Tomás-Ramón), Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Editorial CIVITAS, Vol. II, p. 72.

discrecionalidad del poder público en la creación y mantenimiento de los servicios esenciales se reduce y se amplían las garantías a los habitantes. La prestación del servicio público ya no es más una potestad del Estado sino que es una obligación.

El cometido estatal es doble en tanto, por un lado, le corresponde garantizar las condiciones básicas necesarias para el pleno disfrute de los derechos -estabilidad política, social y económica bajo un régimen democrático de Derecho- y, por otro, facilitar los medios que hagan efectivos tales derechos.

La prestación del servicio a la salud, a la educación, a la seguridad, a la administración de justicia, a condiciones de vida digna -vivienda, trabajo- son tan sólo algunas de las manifestaciones que quedan comprendidas en el derecho a los servicios públicos.

Este derecho se encuentra actualmente en un proceso de fortalecimiento y consolidación, para lo cual se requiere del concurso de todos. Con tal propósito han surgido ya respuestas institucionales, tales como la creación de las Contralorías de Servicio y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Al respecto, la propia constitución de la Defensoría de los Habitantes se erige como un mecanismo de promoción de los derechos y de facilitación de la participación ciudadana en su protección y defensa. El mejor defensor de sus derechos es el propio individuo, de ahí su participación esencial en este proceso.

En un momento particularmente importante a nivel mundial en que se enfatiza el máximo aprovechamiento de los recursos en procura de la calidad y la excelencia, es imperativo adoptar esos parámetros en la prestación del servicio público. Y no sólo esta corriente internacional debe motivar este cometido: la propia Ley General de la Administración Pública desde los años setenta estableció como cometido del Estado, el *equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo*. A esto se une la intención del legislador al señalar que *la norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige*.

De este modo, la Defensoría de los Habitantes, dentro del marco de su competencia, considera como una de sus líneas fundamentales de acción la consolidación del derecho de los habitantes a servicios públicos de calidad -eficientes y oportunos-.

Precisamente la mayor frustración de los habitantes en relación con el respeto a sus derechos proviene de las vejaciones de que son víctimas cuando acuden a los servicios públicos y encuentran en ellos más que un servicio y del cual son plenos titulares, la actitud indiferente, despreocupada y, en ocasiones, hasta prepotente de funcionarios que desnaturalizan con ello la razón de ser del servicio que prestan.

2. La protección de los usuarios del servicio público y de los consumidores

a. El nuevo paradigma del derecho de los consumidores

Sin lugar a dudas, los tiempos modernos han marcado una etapa particular en la protección de los derechos de los consumidores. Del abordaje individualista de las relaciones

contractuales de intercambio de bienes y servicios reguladas por la legislación civil, con preeminencia de los criterios de la autonomía de la voluntad, de la buena fe, de la singularidad de los derechos y obligaciones derivados de los contratos particulares, es decir de un ámbito estrictamente privado, se trasciende en forma vertiginosa a las relaciones de intercambio que incorporan principios fundamentales tales como el de igualdad, el de orden público -desde su perspectiva económica y social-, la equidad, la moral y las buenas costumbres. Como parte de la naturaleza propia del Estado costarricense, desde los años setenta nuestro país adoptó una serie de normas en protección de los consumidores.

Es así como la forma y contenido de las relaciones de intercambio se encuentran matizadas por intereses más allá de lo privado e incorporan el interés público, a efectos de garantizar un mínimo de equilibrio entre las partes involucradas, sobre todo en aspectos en que la desigualdad tiende a inclinar la balanza más a favor de unos que de otros. El carácter público del intercambio de bienes y servicios conlleva, a su vez, al respeto de los intereses colectivos y de la convivencia armónica.

En relación con el tema de los derechos del consumidor es posible distinguir en la actualidad dos tendencias que tratan de explicar el por qué de su importancia.

Una primera tesis encuentra que la exaltación que en nuestros días tiene el tema de la protección al consumidor no es para nada casuística, sino que ha sido acelerada por una corriente ideológica, económica y social que pone en lugar preponderante las relaciones de mercado y tiñe de sus corolarios gran parte de nuestra vida en sociedad.

Al respecto valga tan sólo referir a las corrientes de libre mercado y a las políticas mundiales de globalización e integración económica para comprender el por qué del surgimiento del llamado derecho al consumo, afianzado en la creciente tendencia política a una nueva forma de liberalismo.

Bajo esta perspectiva se afirma que el derecho de los consumidores ha de ser tenido expresamente como un derecho fundamental del individuo de carácter económico y social²², *“...concepto amplio que identifica los derechos del consumidor con la condición humana, con los derechos del hombre por tanto.”*²³

Una segunda perspectiva, valga indicar más cercana a la idiosincrasia costarricense y al papel que ha jugado el Estado en nuestra vida social, concibe el derecho del consumidor como una garantía que comprende una serie de procedimientos y técnicas eficaces para su protección²⁴.

²² Esta es una de las recomendaciones del Comité Económico y Social de la Unión Europea al pronunciarse sobre las consecuencias de una política de realización de un Mercado Único en la protección de los consumidores. Esta propuesta pretende la inclusión en la próxima revisión del Tratado de Maastricht de una clara enumeración de los derechos fundamentales de los consumidores como derechos de ciudadanía europea de carácter económico y social. COMITÉ ECONOMICO Y SOCIAL, Una política comunitaria integrada de protección de los consumidores, Dictamen del CES sobre el “Mercado Único y protección de los consumidores: oportunidades y obstáculos en el gran mercado”, octubre de 1995.

²³ MENENDEZ, ibid, p. 1905.

²⁴ “...la protección del consumidor es una norma encarnada en un principio general del derecho y que se traduce en relaciones jurídicas, en técnicas e instituciones de índole muy diverso: administrativo, penal, civil, mercantil, constitucional, etc. Al servicio todas ellas, eso sí, de una finalidad común.” Ibid, 1908.

Estos mecanismos son de naturaleza instrumental en procura de la realización de los derechos fundamentales.

Esta perspectiva resulta válida si partimos de que el consumo de bienes y servicios no es un derecho inherente a la persona humana sino más bien un medio para la satisfacción de derechos e intereses particulares y colectivos.

b. Elementos comunes entre el derecho de los consumidores y el derecho a los servicios públicos

Bajo el alero de lo que se ha llamado el derecho de los consumidores se ha insertado el derecho de los ciudadanos a los servicios públicos, como otra de las formas de intercambio de bienes y servicios y de satisfacción de derechos e intereses.

No obstante, es posible distinguir entre el derecho de los consumidores en sentido estricto, referido especialmente a las relaciones entre privados, y el derecho de los usuarios atendiendo fundamentalmente a los sujetos que intervienen en la relación de intercambio de bienes y servicios. En relación con éste último, priva el binomio Estado-individuo en su connotación de prestatario de servicios, el primero y de usuario de ellos el segundo. De lo cual deriva lo que se ha dado en llamar el derecho a los servicios públicos, correlato de la obligación estatal de asegurar el goce y disfrute pleno de los derechos fundamentales.

La identificación que actualmente tiende a darse entre consumidor y usuario requiere de una particular delimitación, en tanto, si bien los derechos del consumidor -concebidos desde la óptica de las relaciones entre particulares- ha tenido en los últimos tiempos un mayor desarrollo, es preciso retomar y distinguir los derechos del usuario como un derecho distinto que hasta ahora ha sido prácticamente ignorado y subsumido en la relación de poder entre Estado y administrado. De ahí que bien valga la pena enrumbar esfuerzos para reivindicar la posición de los derechos del usuario sobre la base de los principios de universalidad, equidad, solidaridad y transparencia.

Es posible, entonces, distinguir algunos puntos de encuentro que caracterizan la protección del consumidor y del usuario, partiendo de la naturaleza de las relaciones que se establecen, su contenido y los principios que las rigen:

Naturaleza de las relaciones: Se encuentran algunos elementos comunes en las relaciones que se establecen entre el vendedor y el comprador, el prestador de servicios y el usuario y entre el productor y el consumidor. Todas ellas responden en primer término a un acuerdo de voluntades, expreso o tácito, por el cual una de las partes suple a la otra sus necesidades. En cuanto al Estado bien puede afirmarse que con la prestación del servicio satisface el interés público, razón de su existencia.

Sin embargo, con no poca frecuencia, estas relaciones se asientan a su vez en desigualdades por las cuales una de las partes de algún modo impone a la otra sus particulares condiciones en la relación. En este aspecto, tanto la protección del consumidor como del usuario adquiere importancia, en tanto suelen ser la parte más vulnerable. Valga la pena citar a modo de ejemplo el estado de indefensión en que se encuentra el usuario frente al ignominioso sistema

burocrático que caracteriza la prestación del servicio o, en el caso de los consumidores, su indefensión frente a la garantía del producto o el servicio que se le presta.

Contenido o alcance de la protección: La razón de ser de la protección del usuario y del consumidor deviene de la necesidad de prever, garantizar o restituir una situación de equilibrio y equidad entre las partes. Es así que en ambos casos los intereses que se protegen son fundamentalmente la seguridad, la salud y los intereses económicos de los consumidores y usuarios. La seguridad y la salud en tanto el bien o el servicio que se recibe debe salvaguardar la integridad física y los bienes del individuo y los intereses económicos en la medida que exista una justa relación entre el valor del bien o del servicio y su costo para el usuario o el consumidor.

Asimismo, la protección incorpora el derecho básico a la información previa al consumidor y al usuario, que además de facilitar la formación de su voluntad y prestación del consentimiento²⁵, le otorgue los elementos necesarios para discernir sobre la calidad, el precio y las condiciones del producto o del servicio. Así, en caso de que éstos no correspondan a sus expectativas y se perciba una lesión a sus derechos e intereses, proceda a exigir una tutela efectiva por parte de los órganos de control respectivos.

Principios rectores: Tanto las relaciones que establecen los consumidores y usuarios con su contraparte deben regirse por el principio fundamental de igualdad entre los derechos y las obligaciones de las partes, de modo que se salvaguarden a su vez otros principios igualmente importantes como el orden público, social y económico, la legalidad, la moralidad y las buenas costumbres en las relaciones sociales, incluyéndose particularmente la buena fe.

Asimismo, la protección de los derechos de los consumidores y usuarios amplía la esfera de acción al reconocerse tanto la protección individual como colectiva, siendo esta última un paso significativo en la materialización de lo que hasta ahora se conocía como intereses y bienes colectivos de difícil o imposible protección y tutela. La conformación de estructuras organizativas de protección de los consumidores y usuarios se convierte, entonces, en un elemento fundamental para su garantía.

Al respecto se confirma el papel preponderante que cumplen las organizaciones de consumidores y usuarios en su carácter de partícipes en la definición y concreción de las políticas que les conciernen, así como en la articulación de éstas con otras políticas económicas y sociales que inciden en aquellas (políticas en medio ambiente, en salud pública, entre otras).

c. Particularidades del derecho de los consumidores y el derecho a los servicios públicos

A partir de la revisión de los elementos comunes entre el derecho de los consumidores y el derecho de los usuarios a los servicios públicos es necesario determinar aquellas diferencias o particularidades de cada uno de ellos que obliga a un tratamiento diferenciado en cuanto a los mecanismos de protección.

²⁵ RIVERO ALEMAN (Santiago), Disciplina del crédito bancario y protección del consumidor, Editorial Aranzadi, p. 223.

Se distinguen, entonces, algunas características propias en función de su fundamento, de los sujetos participantes y de los mecanismos de protección propiamente dichos.

En cuanto a su fundamento es necesario tener muy claro que la prestación de servicios por parte de la autoridad estatal responde, como se ha indicado anteriormente, al reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales, de solidaridad y desarrollo. Los llamados derechos de la segunda y tercera generación llevó a una mayor injerencia de la autoridad pública en el ámbito de los particulares, respondiendo al mandato constitucional de asegurar el pleno goce de los derechos fundamentales.

Es nuestro criterio que, contrario a como se pretende concebir en la actualidad, la prestación de los servicios públicos, no debe estar sujeta a los vaivenes del mercado, elemento que sí incide, de alguna manera, en la esfera de los consumidores. Consideramos que supeditar la satisfacción de derechos fundamentales a la economía de mercado constituiría un severo atentado contra tales derechos y con ellos a la dignidad humana.

Si bien es cierto, las tendencias económicas actuales inciden sensiblemente en la actividad prestataria del Estado, no menos cierto es el hecho de que la autoridad pública está obligada a garantizar un mínimo de condiciones que hagan posible la satisfacción de los derechos fundamentales de los habitantes.

Es así que el derecho a los servicios públicos responde a un interés eminentemente público, aún cuando su realización sea individual o colectiva. Ello contrario al fundamento del derecho de los consumidores, basado inicialmente en el interés privado y elevado al ámbito público, como mecanismo de garantía efectiva de la igualdad de las partes, de modo que la desigualdad económica y social de las relaciones particulares no pongan en peligro la convivencia social.

Otro aspecto que distingue la relación de los consumidores de la de los usuarios refiere a los sujetos participantes.

En el caso de la prestación de servicios públicos, si bien estos pueden ser prestados por el Estado directamente o por medio de un concesionario, lo cierto es que la regulación de esta actividad obedece fundamentalmente al Derecho Público y por lo tanto, se encuentra sometida al principio de legalidad y a la satisfacción del interés público. El ámbito de protección del usuario de los servicios públicos requiere de una especial atención tomando en cuenta que hasta ahora ha quedado subsumida en la relación Administración-administrado, lo cual ha imposibilitado la participación plena del usuario en la defensa de sus derechos.

Más aún, esta atención debe considerar el surgimiento de distintas formas de prestación de servicio, por medio de las cuales se introduce un tercero particular que distancia aún más la relación entre el Estado -obligado de la prestación- y el usuario y dificulta en mayor medida la protección de sus derechos. A esto se une la posibilidad de que la desigualdad entre las partes se vea reforzada por la incorporación de elementos de orden económico que distraigan del propósito fundamental del servicio: la satisfacción de los derechos fundamentales. En relación con este punto cobra especial relevancia el tema de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el control de la actividad del Estado.

La precaria regulación en torno a los derechos del usuario -creación, mantenimiento, uso y disfrute del servicio y participación en su desarrollo- conllevan concomitantemente a un débil sistema de protección. La relación se vislumbra bajo parámetros desiguales de poder y, por lo tanto, conforme a los privilegios de la Administración, el usuario debe luchar, desde una posición sumamente frágil, contra un aparato burocrático tendiente a la preservación de la actuación de la administración y por medio de recursos legales altamente costosos y engorrosos. Es tan sólo en los últimos tiempos con el fortalecimiento de la tutela constitucional de los derechos fundamentales -creación de la Sala Constitucional- que se ha llegado a habilitar una vía en procura de la tutela de tal derecho en tanto expresión de un derecho fundamental. Sin embargo, aún este mecanismo resulta ser una vía indirecta de protección del derecho de los usuarios a los servicios públicos.

Situación distinta es la de los derechos de los consumidores, pese a la novedad de su protección, que no sólo tienen a su alcance mecanismos legales de carácter administrativo y judicial, sino además cada vez se va adquiriendo mayor conciencia y sensibilización entre los propios consumidores de la necesidad de buscar estructuras organizativas que les permitan conocer sus derechos y establecer formas de ejercerlos. A lo anterior se suma, no por ser enunciado de último es menos importante, las propias fuerzas del mercado, de las leyes de la oferta y la demanda, que obligan a los proveedores de bienes y servicios a llenar las necesidades de un consumidor más exigente e informado.

3. *La Defensoría de los Habitantes: un abordaje para la acción*

Conforme al ámbito de competencia de la Defensoría de los Habitantes y partiendo de una plataforma común de derechos e intereses tutelables entre el consumidor y el usuario, cuales son su seguridad, salud e intereses económicos, así como el derecho a la información y a la formación en sus derechos, el trabajo de la Defensoría de los Habitantes se establece en dos ámbitos, de promoción y divulgación y de defensa.

a. La ***promoción y divulgación*** de los derechos de los consumidores y de los usuarios permite, desde la competencia de la Defensoría de los Habitantes, un abordaje conjunto. Se trata en primer término de convencer a los habitantes de su condición de consumidores y usuarios que los hace poseedores de una serie de derechos propios de dicha condición. El derecho a la información y el derecho a la calidad del bien o del servicio son fundamentales en la protección del consumidor y del usuario.

En segundo término, el conocimiento de tales derechos conduce al ejercicio de mecanismos de exigencia, para lo cual deberán fortalecerse los existentes o promoverse la creación de formas más efectivas de protección.

La identificación del individuo con tales derechos conlleva a su vez, al reconocimiento de los otros individuos que comparten con él esa misma condición y con ello al fomento de distintas formas de organización que permitan difundir los derechos, instar el desarrollo de instrumentos para hacerlos efectivos, y participar activamente en la formulación de políticas que los beneficien.

Se retoma en este punto la importancia del derecho a la información, el cual deberán exigir con particular fuerza las organizaciones de consumidores y usuarios, en tanto constituye el elemento fundamental de una efectiva tutela. Este derecho deberá incorporar particularmente aspectos como el control de la propaganda y la veracidad de la información sobre el producto y el servicio sobre los cuales los mecanismos de vigilancia son mínimos o prácticamente inexistentes.

La amplia y plena participación de los consumidores y usuarios en las relaciones de intercambio, cualquiera sea su origen -público o privado- permitirá garantizar un mayor grado de transparencia en cuanto a los distintos factores concurrentes en el aprovisionamiento y prestación de los bienes y servicios, particularmente en cuanto a su calidad, eficiencia, así como en el precio o costo.

b. La Defensoría de los Habitantes interviene en cuanto a la función de *defensa* de los derechos de los consumidores y de los usuarios a partir de la vigilancia en el buen funcionamiento del sector público, sea de su actividad prestataria de servicios, cuando se trata de lo usuarios o de su actividad fiscalizadora cuando refiere a los consumidores. Mediante estrategias de diálogo y concertación en procura de soluciones a los problemas que se planteen y en última instancia, por medio de la denuncia pública, la Defensoría de los Habitantes llevará adelante esta tarea.

En cuanto a la primera y de conformidad con lo expuesto, su labor ha de ser intensa no sólo actuando contra denuncia, sino siendo promotora del proceso de cambio, que permita la efectiva reivindicación del usuario del servicio público y el fortalecimiento de su derecho a éste. Es preciso intervenir fuertemente en la consolidación del marco normativo que sustente el derecho de los usuarios a contar con un servicio público de calidad, eficiente, a bajo costo y, ante todo, que provea de un mínimo de condiciones para la realización de los derechos fundamentales de la persona. Para ello deberá partirse de una concepción remozada de la relación Estado-habitante.

Por otro lado, es necesario instar el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación del desempeño del servicio público, teniendo en cuenta factores como los servicios que se brinda, la población beneficiaria, el nivel de satisfacción del derecho fundamental que el servicio viene a garantizar, el porcentaje que representa en el gasto público, las formas de financiamiento que permitan su adecuado mantenimiento, así como la participación de los usuarios en su acceso, desarrollo y ejecución.

Cabe señalar la importancia de participar activamente en el proceso de consolidación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos fomentando no sólo la participación de los usuarios en la toma de las decisiones que les atañen, sino además promoviendo el establecimiento de criterios que garanticen la eficiencia, calidad, continuidad en la prestación del servicio y la racionalidad de su costo.

En relación con la actividad fiscalizadora de las actividades de producción y comercio, la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor estableció claramente

un marco de acción dirigido a la tutela efectiva de los consumidores, para lo cual estableció como funciones esenciales del Estado las siguientes:

“a) Velar porque los bienes y servicios que se vendan y se presten en el mercado, cumplan con las normas de salud, seguridad, medio ambiente y los estándares de calidad.

b) Formular programas de educación e información para el consumidor, con el propósito de capacitarlo para que pueda discernir y tomar decisiones fundadas acerca del consumo de bienes y servicios, con conocimiento de sus derechos.

c) Fomentar y promover las organizaciones de consumidores y garantizar su participación en los procesos de decisión y reclamo, en torno a cuestiones que afectan sus intereses.

d) Garantizar el acceso a mecanismos efectivos ágiles de tutela administrativa y judicial, para defender los derechos y los intereses legítimos de los consumidores.

e) Estructurar una canasta básica que satisfaga, por lo menos, las necesidades de los costarricenses cuyo ingreso sea igual o inferior al salario mínimo establecido por ley y regular, cuando lo considere necesario, los bienes y servicios que la componen” (artículo 30 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor).

Este cuerpo normativo previó una serie de mecanismos de garantía por parte de la Administración Pública en favor de los consumidores, de los cuales debe ser vigilante la Defensoría de los Habitantes instando de oficio o a solicitud de parte el cumplimiento oportuno de los cometidos legales. Es necesario destacar entre tales cometidos la protección contra los riesgos que puedan afectar la salud, la seguridad, el medio ambiente y los intereses económicos y sociales, así como contra la publicidad engañosa, las prácticas y cláusulas abusivas y los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección (artículo 29 incisos a) y e).

c. Como parte de esta defensa de los derechos de los consumidores y de los usuarios, la Defensoría de los Habitantes brindará especial énfasis a las denuncias particulares que sean sometidas a su conocimiento, de modo que sirvan de punto de análisis para distinguir los problemas subyacentes y de carácter esencial que denotan un funcionamiento no adecuado del sector público, funcionamiento que incide negativamente en la satisfacción de los derechos de los habitantes. Se trata de ir sentando las pautas que permitan trascender el caso particular hacia un abordaje más comprensivo e integral que permita a su vez dar una solución generalizada al problema y prevenga nuevas situaciones lesivas.

Es así que se hará necesario establecer alianzas estratégicas con las distintas entidades del sector público a fin de aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones efectivas y generales, que garanticen la calidad de los servicios públicos que se prestan.

Si el siglo XVIII marcó significativamente el inicio de la era de los derechos humanos, el siglo XIX amplió su espectro. Corresponderá al nuevo siglo dar el salto cualitativo hacia su plena satisfacción.

CAPITULO II

TEMAS DE ATENCION PRIORITARIA

A. PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL: NEGACION Y ATRASO

1. *Introducción*

El derecho fundamental de todo trabajador a su pensión o jubilación se reconoce tanto a nivel constitucional como en instrumentos internacionales que Costa Rica ha firmado y ratificado. Es un derecho que no puede condicionarse, limitarse o suprimirse en su efectivo goce en forma arbitraria, y tampoco puede retardarse ni posponerse su reconocimiento y por ende su disfrute, cualquiera sean las circunstancias eximentes de responsabilidad que aleguen los funcionarios, incluyendo las consecuencias económicas que de ello se deriven.

Todo lo anterior con la justificación jurídica sostenida por la Sala Constitucional en cuanto a que "...sí existe un derecho constitucional y fundamental a la jubilación a favor de todo trabajador, en general..." (S.C.V. 1147-90); la pensión constituye un derecho fundamental con reconocimiento constitucional e internacional que "pertenece y debe ser reconocido a todo ser humano, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, de conformidad con los artículos 33 y 73 de la Constitución" (S.C.V. 487-94).

Además de su fundamento en el texto constitucional, ese derecho ha sido acogido por el Estado costarricense al adherirse a diversos instrumentos de Derecho Internacional, tales como el Convenio N° 102 sobre Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre Igualdad de Trato en Materia de Seguridad Social N° 118 de la Organización Internacional del Trabajo y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

No obstante lo anterior, es de conocimiento público que el tema de las pensiones se ha constituido en uno de los principales problemas que afronta la sociedad costarricense.

En el caso de la Defensoría de los Habitantes, las quejas por el atraso en los trámites de las pensiones se han presentado en forma recurrente, desde sus inicios en 1993. Para el mes de abril de este año, el 10% de las quejas que se reciben obedecen a situaciones relativas a problemas administrativos relacionados con desatención, desorden, tráfico de influencias, negligencia y corrupción en el trámite de las solicitudes de pensión. Esto ha motivado una intervención inusual de la institución para asesorar a los interesados en la presentación de recursos de amparo relativos a dichas gestiones, que suman 170 casos en los últimos seis meses.

Históricamente, los ministros responsables de la Dirección Nacional de Pensiones han tratado de justificar esta ineficacia aduciendo falta de recursos, traslados de local, cambios de director, procesos de reestructuración y últimamente, a la necesidad de un cierre temporal para

ordenar la información y establecer nuevos procesos. A pesar de las explicaciones y acciones ofrecidas, la situación sigue igual: miles de habitantes siguen esperando una respuesta a sus solicitudes.

A juicio de la Defensoría de los Habitantes, el problema trasciende los obstáculos administrativos, legales y fiscales que en múltiples oportunidades han alegado los encargados de la Dirección Nacional de Pensiones. Es prácticamente imposible desconocer que en el asunto de las pensiones se destacan, además, problemas de orden estructural acumulado en razón de intereses cortoplacistas y de carácter político-electoral.

Debe destacarse que si el asunto fuese eminentemente financiero o fiscal, las resoluciones se darían en tiempo, aunque el pago de la pensión quedaría sujeto al contenido presupuestario correspondiente; sin embargo, los casos recibidos se refieren también a pérdida de documentos, solicitudes posteriores de certificaciones y hasta pérdida de expedientes, sin que se le notifique adecuadamente a los solicitantes sobre las aparentes deficiencias con el fin de que ellos aporten lo necesario oportunamente.

Los habitantes en esta situación se encuentran no sólo ante un caso de perjuicio económico, sino ante un irrespeto a sus derechos a la información y al tratamiento digno por parte de la Dirección Nacional de Pensiones.

Por otro lado, se debe señalar que los recursos asignados a la atención de las pensiones representan parte importante del gasto público, aunque su participación relativa en el Presupuesto Nacional ha aumentado en forma leve.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS RECURSOS ASIGNADOS EN LOS ULTIMOS CUATRO AÑOS

PERIODO	1994	1995	1996	1997
% de Liquidación	9.07%	9.70%	12.00%	n. a.
% de Gasto Presupuestado	11,61%	10.62%	13.42%	12.98%

Fuente: Presupuestos Nacionales y Liquidaciones de la Contraloría General de la República

<u>Año</u>	<u>Presup. Inicial</u>	<u>Presup. Definitivo</u>	<u>Gasto Real</u>
1993	¢19.385 Mills.	¢22.125 Mills.	¢21.718.9
1994	¢25.409 Mills	¢29.125 Mills.	¢29.125.1
1995	¢33.070 Mills.	¢45.598 Mills.	¢41.017.6(a)
1996	¢53.381 Mills.	¢55.862 Mills.	¢49.004.5(a)
1997	¢67.834 Mills.	n.a.	n.a.

(a) No incluye compromisos

Con el fin de atenuar el problema, en junio de 1995 el Presidente de la República se comprometió a su resolución antes de julio de 1997. Sin embargo, casi dos años después y cerca del vencimiento del plazo propuesto para solucionar el atraso en la tramitación de miles de pensiones, persiste la duda acerca de la verdadera dimensión del problema y su solución.

Con el fin de ilustrar el párrafo anterior, se transcriben manifestaciones del Ministro de Trabajo, respecto a la labor de su cartera durante sus primeros tres años de gestión:

"Un trabajo eficaz y eficiente

En mayo de 1994, recibimos de la administración anterior 18.000 expedientes que constituyeron la llamada PRESA. Esos 18.000 expedientes se integraban de la siguiente manera:

12.000 expedientes de los regímenes de Hacienda, Magisterio y otros; 4000 expedientes del Régimen de Guerra, y 2.000 expedientes del Régimen de Gracia.

A esos 18.000 expedientes que recibimos de las Administraciones anteriores, debemos sumar 3.500 expedientes que contienen el cobro de facturas de gobierno que se refieren a deudas que el Gobierno tiene con pensionados. No se trata de trámites de pensión, sino gestiones de cobro de pensionados.

Sumemos a los 18.000 expedientes de pensión los 3.500 expedientes por concepto de facturas de gobierno y nos da una "herencia" de las administraciones anteriores, de 21.500 expedientes.

A los 21.500 expedientes heredados de los Gobiernos anteriores debemos sumarle los 4.150 expedientes de trámite de pensión que han ingresado durante el período de Gobierno del Presidente Figueres y 350 solicitudes de pago de facturas de gobierno.

Si sumamos los expedientes recibidos de los gobiernos anteriores y del actual, tenemos que la Dirección Nacional de Pensiones ha tenido que abocarse a estudiar y resolver, 26.000 expedientes.

Es importantes que los costarricenses conozcan el estado de los 26.000 expedientes que durante estos 3 años han pasado por la Dirección Nacional de Pensiones:

4.967 expedientes son objeto en este momento de estudio técnico (...)

1.000 expedientes corresponden a solicitantes que se les debe asignar una cita médica de valoración de su incapacidad.

Lo anterior nos da como resultado que los expedientes por trámite de pensión que se encuentran pendientes de resolución en estos momentos son 5.967.

A lo anterior deberíamos sumar 2.380 expedientes por concepto de cobro de facturas de gobierno que como aclaramos, son derechos adquiridos que corresponden a períodos anteriores.

Como conclusión, debemos decir que de los 22.150 expedientes en trámite de pensión que recibimos antes o desde el inicio de este gobierno se han resuelto 16.183 solicitudes de pensión de los regímenes de Hacienda, Gracia, Guerra y Magisterio Nacional.

*De las 3.850 facturas de Gobierno recibidas antes o después del inicio de este Gobierno se han resuelto 1.470, quedando pendientes de resolución 2.380.*¹²⁶

De acuerdo con este documento del Ministro de Trabajo, se infiere que, a la fecha, se han resuelto 17.653 casos, dato que no pareciera coincidir con el volumen de denuncias que se recibe en la Defensoría, ni con la última inspección realizada por sus funcionarios en marzo de 1997. Dicha inspección se realizó en la Dirección Nacional de Pensiones con el objeto de observar los cambios que supuestamente iban a operar a partir del 17 de marzo de 1997, luego del cierre de dicha dependencia por espacio de un mes. Entre otras cosas, se dieron a la tarea de atender las quejas que diferentes usuarios de los servicios presentaron y se pudo determinar lo siguiente:

1) Que los datos brindados por el Señor Ministro contrastan con el hecho de que las denuncias presentadas en la Defensoría por los usuarios de los servicios no difieren de las que, desde hace más de 3 años, se han venido recibiendo.

2) Que las largas filas y las horas de espera sigue siendo un problema al cual deben enfrentarse los solicitantes de servicios de esa Dirección.

3) Que el servicio de información aún es deficiente, lo cual produce mucha incertidumbre y molestia entre los usuarios de los servicios.

4) Que en forma irresponsable, las funcionarias que atendían las consultas sobre pensiones de invalidez indicaban que dichas solicitudes se encontraban suspendidas por orden de la Contraloría General de la República, aspecto que la Defensoría tuvo que aclarar ya que en ningún momento el Órgano Contralor ha dictado resoluciones en ese sentido.

5) Que sin bien es cierto, se notó una mejora en la infraestructura física y el acceso a los expedientes mediante dos terminales de cómputo al servicio del usuario, lo cierto es que dichos cambios son de apariencia cosmética ya que el problema de fondo, que radica en la deficiente atención de las solicitudes, se mantiene.

La Defensoría no desconoce el hecho de que el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto 25908-MP-MTSS de 24 de marzo del año en curso, mediante el cual se le dio a la Dirección Nacional de Pensiones una naturaleza jurídica distinta a efectos de otorgarle mayor capacidad de gestión y que, a partir del 1º de mayo, se designó una nueva Directora, con quien ya se han realizado conversaciones tendientes a darle seguimiento a las labores que este órgano llevará a cabo con el nuevo esquema administrativo que le abriga.

2. *A manera de conclusión*

- La Defensoría considera necesario que se publiquen listados con la información de todas las solicitudes de pensión, ajuste, factura de Gobierno y otras que se encuentran en la Dirección Nacional de Pensiones, donde se consigne la fecha de presentación, con el fin de que los

²⁶ Oficio N° DM-603-97 de fecha 04 de abril de 1997.

mismos usuarios de los servicios sirvan de fiscalizadores en cuanto al trámite correspondiente y se respete el principio de primero en tiempo, primero en derecho. El propósito de esta recomendación es el de evitar injusticias provocadas por el desorden administrativo, el tráfico de influencias y la corrupción.

- Ante la denuncia pública de que existen sobrepagos en pensiones por certificaciones irregulares, cálculos incorrectos, constancias médicas que no se ajustan a la realidad, u otras razones, se debe investigar las pensiones a cargo del Estado de las que se tenga sospecha o evidencia de que exista irregularidad para hacer la denuncia correspondiente y recuperar esas posibles diferencias, de manera que el manejo de las pensiones resulte justo y equitativo.
- Deben establecerse indicadores de productividad al personal que tiene a cargo el estudio técnico y financiero de los expedientes que se tramitan en la Dirección Nacional de Pensiones, para que la resolución de casos satisfaga los estándares necesarios y se reduzca el número de casos pendientes de resolución.
- Es indispensable que se revisen los informes técnicos en los cuales se basó el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, respecto a los expedientes en estudio y sobre el trabajo realizado en la presente Administración, de manera que se pueda determinar la situación al 30 de mayo de 1997, indicando cuántas solicitudes se encuentran pendientes de trámite, ya sea de pensión (detalladas por régimen), de reajustes, de apelaciones, de facturas de Gobierno, entre otros.
- Debe establecerse un mecanismo apropiado para los usuarios de los servicios de la Dirección Nacional de Pensiones, que explique claramente las opciones que se les presentan para informarse de la situación en que se encuentran sus respectivos expedientes.
- La Defensoría de los Habitantes considera urgente, como principio fundamental para una sana administración en este tema, la absoluta despolitización en el manejo y otorgamiento de las pensiones, implementando para ello los mecanismos que se sugieran para dar a la ciudadanía un trato igualitario.

B. VIVIENDA: UN PROBLEMA RECURRENTE

La vivienda es, sin duda alguna, uno de los elementos esenciales para el desarrollo del ser humano. Sobre ella se construye la estructura social de la familia, se crean vínculos a través de las relaciones y de lo cotidiano que marcan profundamente a los seres humanos. Es por ello que la vivienda digna es más que una reivindicación de los habitantes de los tugurios y el beneficio de sectores marginales, es la apertura de un proceso de crecimiento hacia nuevos horizontes y metas que trae consigo un efecto multiplicador y dignificante. Si a estos procesos se agrega la incorporación de áreas verdes y comunales en el proyecto habitacional, se amplía el beneficio a la relación con el entorno y el ambiente y a la inserción del individuo en sistemas más complejos.

El problema de la calidad constructiva de las obras y los proyectos habitacionales representa, desde 1993, un porcentaje importante y recurrente de las denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes²⁷. Lo mismo sucede con las denuncias por el no otorgamiento ni inscripción de escrituras y por la violación del derecho a la información de los beneficiarios.

1. *Calidad constructiva de las obras*

Sea que se trate de proyectos de vivienda de interés social colectivos o individuales, la constante en las quejas -que reiteradamente son confirmadas por la Defensoría- refiere a la mala calidad constructiva que presentan las viviendas por lo general entregadas con instalaciones eléctricas expuestas, paredes sin repello, utilización de materiales de construcción "de segunda" o que no reúnen las especificaciones técnicas mínimas. Se encuentran, además, defectos estructurales tan graves como viviendas que carecen de viga corona, o en algunos casos inexistentes o deficientes sistemas de evacuación de aguas negras y servidas por lo que estas aguas discurren por las cunetas previstas para las aguas pluviales.

Se levantan proyectos en terrenos sin aptitud urbana dada su cercanía con ríos o quebradas, por encontrarse sobre zonas de recarga acuífera, por tratarse de rellenos o tierras inestables, así como por ubicarse sobre servidumbres de aguas negras, servidas o pluviales o de tendido eléctrico de alto voltaje. En otros casos no se realizan pruebas de infiltración de suelos de previo a la selección de los terrenos, lo que se traduce en la deficiencia de los drenajes de tanques sépticos con el consiguiente problema sanitario.

Es importante señalar que algunos de estos proyectos están constituidos por un gran número de viviendas; desde la Defensoría se han atendido proyectos muy significativos²⁸ en los cuales se construyen y se siguen construyendo plantas de tratamiento de aguas negras sin contar con la aprobación y los permisos del Ministerio de Salud y en condiciones que generan problemas de contaminación y donde se evidencian los problemas de calidad constructiva indicados.

Muchos y muy variados han sido los casos en los que instituciones públicas financiaron y continúan financiando la construcción de viviendas de interés social en terrenos no aptos²⁹. Esta situación, además de generar responsabilidad estatal, se ha convertido en un multiplicador de los daños causados a la sociedad, al traducirse finalmente en la construcción de viviendas que eventualmente se hundan, se resquebrajan o sufren la amenaza de taludes, se inundan, se ven

²⁷ Desde que la Defensoría abrió sus puertas ha atendido un número cercano a los 124 casos de denuncia sobre el tema de la vivienda; en el período marzo-abril de 1997 se han admitido 7 nuevos casos. Debe considerarse que cada una de estas denuncias es significativa en el tanto, más que casos individuales, se trata de problemas que afectan grupos importantes de población.

²⁸ Como el Proyecto Guararí que está constituido por El Roble 136 viviendas, El Laurel 151, Los Nisperos I, y II 283, Los Sauces 206, Plan Piloto 37 y La Milpa 137, debe considerarse además que han sido invadidos lotes de áreas verdes, que representa un total de 1,950 soluciones de viviendas, Finca San Juan, que pretende la construcción de 859 viviendas, Metrópolis I, II y III, el Gran Tejarillos y La Verbena de Alajuelita que han brindado solución a gran cantidad de habitantes y otros proyectos de menores dimensiones tales como La Capri, Entebe, El INVU Las Cañas, Proyecto Tsurí, La Virgen de Sarapiquí y La Pradera.

²⁹ Entre otros, el proyecto del INVU de Barrio Corales en Limón y La Capri.

afectados por deslizamientos y fracturas en la estructura por lo que el problema habitacional del país y la pobreza se generaliza y aumenta. El costo social que representa financiar soluciones de viviendas que no son tal, sino por el contrario un desperdicio de recursos públicos, es frustrante y ofensivo para los beneficiarios y los contribuyentes.

La Defensoría ha constatado que la falta de los estándares mínimos de calidad obedece, en parte, 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 el propio habitante cuando se trata de una operación individual, sin que sean debidamente supervisadas las condiciones del terreno, las especificaciones técnicas de las obras y el apego de éstas con lo establecido en los planos de construcción aprobados. Tal proceder incumple una serie de medidas dispuestas legal y reglamentariamente que contemplan la obligación de verificar esos requisitos. De este modo, es frecuente que las entidades autorizadas aleguen que no les corresponde más que verificar el avance de las obras para proceder a girar los desembolsos correspondientes.

Las entidades financieras incumplen también la normativa que les establece el deber de analizar el antecedente técnico y financiero de los desarrolladores y que fundamenta la "adjudicación" de la construcción de un proyecto. Ello ha provocado que se hayan asignado proyectos a desarrolladores poco idóneos, que han dejado inconclusas las obras con evidente perjuicio para los beneficiarios. Lo mismo ha sucedido en el caso de proyectos de vivienda adjudicados a asociaciones o sindicatos que, por esa razón, terminan siendo cedidos en dación de pago al banco o entidad financiera respectiva.

En algunos de estos casos, nueve años después de construidas las viviendas no se habían individualizado los créditos ni otorgado escrituras a los beneficiarios, pese a que durante ese tiempo se amortizaron intereses³⁰.

Se obvia además el requisito de solicitar al desarrollador la rendición de la garantía de cumplimiento por las obras constructivas que se autorizan, tal y como lo establece el artículo 83 del Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Esto significa que en caso de verificarse deficiencias en las obras, los habitantes deben recurrir a otros mecanismos para financiar ellos mismos la conclusión satisfactoria del proyecto. Estos otros mecanismos implican una mayor inversión de tiempo y dinero, afectándose mientras tanto la calidad de vida de los beneficiarios.

La responsabilidad de los entes que financian un proyecto de vivienda de interés social no se restringe únicamente a girar los fondos contra el avance del proyecto sino que, además, deben velar porque la construcción de las viviendas se realice conforme a los planos y especificaciones técnicas autorizadas y que la calidad de las viviendas que se financian con los impuestos y aportes de los costarricenses, se ajuste, por lo menos, a los requerimientos mínimos necesarios.³¹

³⁰ Entre los casos de atraso de otorgamiento de escrituras, están los proyectos La Lima, Ciudadela El Progreso, Bajo Los Anonos, El Alto de la Trinidad de Moravia, La Virgen de Sarapiquí y La Angosta.

³¹ Hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Banco Central, N° 7558 de 3 de noviembre de 1995, la cual reformó la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y derogó una serie de reglamentos accesorios, esta

La naturaleza jurídica de algunos de los entes autorizados dentro del Sistema Financiero de la Vivienda, ha sido un tema abordado por la Defensoría de los Habitantes la cual considera que independientemente de que se trate de fundaciones, asociaciones o mutuales, en el tanto administran fondos públicos son también susceptibles de control estatal. A pesar de tratarse de entes de derecho privado en cuanto a la voluntad de su constitución, al ser titular de un proyecto de interés público y destinar para ello fondos públicos, están obligadas a cumplir con las disposiciones del marco legal correspondiente³².

Preocupa a la Defensoría que la reforma que sufrió la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda tras la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Banco Central, haya servido para que el Banco Hipotecario de la Vivienda conciba los controles más como una facultad discrecional que como un mandato. Las funciones de regulación y control se han venido transformando en consecuencia en una "facultad discrecional" de las entidades autorizadas del sistema, de donde resulta que los informes que éstas presentan a la Defensoría son contestes en apuntar que únicamente les compete girar los desembolsos contra el criterio del ingeniero responsable que da fe del avance de obras, obviando toda consideración que refiera al cumplimiento de las regulaciones técnicas apuntadas en el proceso del levantamiento de la obra.

Si bien el Reglamento para la Supervisión Auxiliar por parte del Banco Hipotecario de la Vivienda, publicado el 28 de octubre de 1996³³, viene a llenar un vacío normativo y aclara las potestades del Banco y de la SUGEF, las cuales les permiten conocer de las denuncias por deficiente calidad constructiva de los proyectos o de viviendas individuales de las obras que financie. Considera la Defensoría que este tipo de normativa debe tener rango legal.

2. *Derecho a la información*

En las quejas referidas a la relación directa del beneficiario con la entidad autorizada se constata reiteradamente la violación de un derecho fundamental del habitante: *el derecho a la información*.

materia era regulada por múltiples disposiciones normativas de carácter reglamentario. Sin embargo, todos los proyectos de vivienda de interés social levantados con posterioridad a esa fecha quedaron al desamparo legal hasta que se publicó el Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en La Gaceta N° 95 de 20 de mayo de 1996. En este Reglamento se define la responsabilidad de la entidad autorizada no sólo en lo que toca a la fiscalización de inversión, sino también en la detección de posibles irregularidades en la construcción del proyecto. Pueden observarse al efecto los artículos 90, 93, 109, entre otros, de dicho Reglamento. En La Gaceta N° 206 de 28 octubre de 1996 se publicó el Reglamento para la supervisión auxiliar por parte del Banco Hipotecario de la Vivienda, en el cual se aclara el papel del BANHVI como supervisor auxiliar y se reconoce expresamente que debe estudiar las controversias que surjan entre las entidades autorizadas y los habitantes en asuntos relacionados no sólo con lo financiero, sino también con lo constructivo, específicamente en el artículo 5 de dicho Reglamento.

³² Ver al efecto el voto de la Sala Constitucional N° 4013-92 de diciembre de 1992.

³³ Gaceta N° 206 del 28 de octubre de 1996.

No puede concluirse otra cosa cuando los casos atendidos por la Defensoría acreditan reiteradamente que los habitantes plantean quejas que denotan un desconocimiento total de las condiciones que rigen su relación con la entidad autorizada³⁴.

En el caso de otorgamiento de bono para proyectos individuales no se informa al beneficiario adecuadamente sobre el derecho de escoger al ingeniero o profesional responsable, los cuales por lo general son impuestos por las cooperativas o entidades autorizadas que gestionan los préstamos ante las entidades financieras. Por dicha razón el profesional responsable de la obra no se siente obligado de rendir cuentas ni considerar los comentarios o dudas de los beneficiarios, quienes al final de cuentas deberán habitar las viviendas y cubrir los costos de las mismas. La situación se presta además para que, el ingeniero responsable, a quien la Entidad Financiera gira los dineros, los maneje a su antojo, siendo factible el acuerdo inadecuado con los proveedores de materiales, sin considerar en dicha negociación las especiales consideraciones del beneficiario. En algunos casos, la Defensoría ha acreditado fuera de toda duda que el Ingeniero a cargo de la construcción de las obras es también el profesional designado para fiscalizar el proyecto.

Todos estos elementos inciden en una deficiente calidad constructiva y en la lesión de los derechos de los habitantes así como una verdadera distracción de recursos de naturaleza pública y dedicados a cumplir con fines públicos.

Es frecuente constatar una ausencia de información y se echa de menos un esfuerzo por parte de los funcionarios de las entidades para que el habitante se informe y comprenda el alcance que tiene el contrato que ha celebrado en cuanto a las tasas de interés que se aplican a sus operaciones, la periodicidad con que éstas pueden ser variadas y el sustento legal para efectuar algunos cobros.

3. *Elementos de calidad de vida*

En este nivel de análisis debe destacarse también la calidad de la infraestructura comunal, ya que una vivienda sea o no parte de un proyecto, debe concebirse como elemento integral de un entorno; esto es, aceras, cordones de caño, calles, sistemas de provisión de agua potable y sistemas de evacuación de aguas negras, pluviales y servidas, áreas de servicios de salud, de seguridad, educativos y de recreación. Son frecuentes las denuncias que presentan los habitantes por la insatisfacción que produce el pésimo estado de las calles cuando el proyecto ni siquiera ha sido terminado, por la utilización de tuberías de dimensiones menores a las que técnicamente corresponden y que tienen implicaciones tan graves como el escaso abastecimiento de agua potable o el rebalse de aguas negras en el vecindario³⁵ con los consiguientes problemas de salud pública.

³⁴ Proyecto El Alto de la Trinidad de Moravia, Metrópolis I, II y III, préstamos individuales otorgados por entidades autorizadas y Proyecto de Vivienda Flor de Luz, entre otros.

³⁵ En el asentamiento de Mar del Plata en Barrio Córdoba los vecinos tuvieron que abastecerse por más de un año con la paja de agua que A y A había autorizado a la empresa para la construcción.

Otra parte del problema lo constituye la carencia de políticas institucionales que dimensionen adecuadamente la importancia de las áreas verdes, por lo que no se respetan prioridades de calidad de vida en el diseño y la construcción del proyecto, o se cambia el uso de suelos durante la construcción por criterios cortoplacistas de oportunidad. En los proyectos que se desarrollan en terrenos que ya están ocupados es indispensable que se establezcan claramente las zonas verdes, públicas y áreas comunales y se realice una redefinición de las zonas ocupadas.

Al agotarse el espacio físico previsto para el proyecto, familias nuevas ingresan sin ningún control institucional, se instalan en las áreas verdes o comunales mientras que las instituciones encargadas o responsables del proyecto no proceden a recuperar las áreas invadidas. Para cuando lo hacen han transcurrido meses y hasta años desde la invasión. Esta situación deteriora aún más los indicadores de calidad de vida del resto de los habitantes en precario y genera situaciones de conflicto entre los habitantes establecidos y los recién llegados.

La lentitud en los trámites para la construcción de proyectos, provoca que se requiera de varios años para finalizar un proyecto habitacional, lo que encarece los costos, genera invasión de las áreas verdes y comunales y da pie a problemas entre dirigentes y beneficiarios.

4. Intervención de dirigentes comunales, invasiones y falta de control

Permanentemente la Defensoría de los Habitantes recibe quejas de corrupción de los dirigentes comunales. En algunos casos las asociaciones o comités de vivienda que actúan como intermediadores de vivienda cobran por el derecho de ocupación de un lote sin importar si éste se ubica en las áreas dispuestas para zona verde, levantan allí sus ranchos y en ocasiones hasta viviendas en duro. Algunos de estos dirigentes lucran, además, con la venta de ranchos y "terrenos" y someten a los vecinos a una serie de obligaciones bajo la amenaza de excluirlos del proyecto. Las negociaciones de los lotes se dan, incluso, hasta por parte del propio desarrollador del proyecto y de previo al levantamiento de las obras, así como por "contratos" de arrendamiento que se hacen con las viviendas concluido el proyecto.

Las acciones descritas, por lo general, han sido puestas en conocimiento de las entidades autorizadas sin que éstas tomen medidas directamente o a través de los gobiernos locales o del Ministerio de Seguridad Pública para garantizar un mínimo de estabilidad y seguridad dentro del proyecto. En estos casos se evidencia la falta de coordinación con la Fuerza Pública para evitar conflictos dentro de los proyectos.

La Defensoría de los Habitantes ha podido acreditar que continúa la desorganización en la administración de proyectos de vivienda por parte de las instituciones involucradas tales como el INVU, el MIVAH, la desaparecida Comisión Especial de Vivienda y las demás entidades autorizadas como COOVIVIENDA. Paralelamente se acredita una falta de presencia de las instituciones y entidades autorizadas dentro de los proyectos dándose así un vacío de poder en los asentamientos, que fortalece a los dirigentes comunales quienes no siempre actúan de manera responsable³⁶. Esa falta de controles y la desatención de las denuncias de los beneficiarios

³⁶ Ejemplos de esta situación son los expedientes N° 642-23-96 que denuncia irregularidades por parte del Comité de Beneficiarios, así como el exp. N° 242-23-96 de la Finca San Juan, el Exp. 1901 en el que se denuncian

denota en cierta medida corrupción por omisión por parte de las instituciones administrativas responsables.

En muchos proyectos de vivienda popular se ha evidenciado que, si bien es cierto que las agrupaciones comunales alientan las capacidades de desarrollo del grupo y conocen muy bien sus necesidades y potencialidades, también lo es que se cometen abusos y arbitrariedades en el manejo de fondos que no se acreditan a las operaciones que los habitantes tienen con la entidad autorizada, en el cobro de servicios públicos como agua y electricidad, entre otros y en el establecimiento de condiciones de las que se hace depender la permanencia en el proyecto, confundiendo así la condición de asociado con la de adjudicatario del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Acusa la Defensoría la ausencia de normativa específica que regule dentro del sector vivienda este tipo de acciones desplegadas por algunas asociaciones de vivienda y de dirigentes que permita ejercer un control cuyo ejercicio expresamente le asigne la ley a la entidad autorizada a cargo del proyecto.

Actualmente se incluyen las asociaciones específicas de vivienda declaradas de bienestar social en la lista de instituciones sobre las cuales el IMAS debe ejercer control. No obstante ello, la labor que realiza esa dependencia es de mero registro sin ejercer controles ni atender las denuncias del sector. Al día de hoy tienen registradas 378 asociaciones de vivienda. Es criterio de la Defensoría que se requieren normas que otorguen una competencia puntual para ejercer un mayor control sobre este tipo de organizaciones, sobre todo cuando son depositarias de fondos públicos y donaciones dirigidas al sector.

Este control debe englobar la interposición de las denuncias penales que correspondan, la realización de campañas informativas para los habitantes de proyectos de interés social y eventualmente suspender a la asociación del registro correspondiente y que tal acción tenga consecuencias jurídicas concretas. En la actualidad existen normas dispersas que no permiten un control efectivo de la labor desplegada por este tipo de organizaciones.

5. *Desfinanciamiento del Fondo*

La Defensoría considera urgente la revisión del correcto destino del dinero asignado al Fondo de Subsidios para la Vivienda -FOSUVI- que detalla el artículo 46 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, esto es, el 33% de los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, del Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares y el 3% de los presupuestos nacionales ordinarios y extraordinarios que apruebe la Asamblea Legislativa.

El FOSUVI se ha convertido en la realidad en un simple flujo de entrada y salida de recursos y no en un fondo, lo cual explica el por qué de las quejas de muchos habitantes a los que les corresponde el reajuste de bono que al día de hoy no se les ha aplicado así como los casos en que, formalizadas las operaciones el giro efectivo de los bonos de vivienda no se produce sino hasta varios meses después, tiempo en el cual los proyectos deben ser suspendidos

anomalías en el Proyecto de vivienda "Lucha para el Futuro" y el N° 2120-97 que se refiere a arbitrariedades en los procesos de ocupación de los asentamientos, entre otros.

o bien los habitantes deben suscribir créditos adicionales con las entidades autorizadas generando malestar y desconfianza en el FOSUVI como medio a disposición de la sociedad para resolver el problema de vivienda.

En esencia, este tipo de situaciones se explican por el incumplimiento del giro de los recursos al Fondo y el interés de alcanzar metas cuantitativas como objetivo implícito del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

6. Otorgamiento de escrituras

Los problemas más frecuentemente planteados se refieren a atrasos en la inscripción de escrituras, cancelaciones hipotecarias o prendarias, errores en la titulación de bienes y a labores de notariado en general. Sin embargo, el problema principal radica en que los notarios a pesar de que cobran por adelantado, luego pasan meses e incluso años sin que lleven a cabo los trámites con el consiguiente perjuicio para los adjudicatarios.

Otras causas que motivan el atraso en la tramitación y entrega de títulos de propiedad son: el carecer de registros documentales y tecnológicos, la imposibilidad económica de muchas familias para cancelar el monto requerido para la inscripción efectiva de los terrenos a su nombre así como el pago de multas o impuestos atrasados cuya responsabilidad corresponde a los desarrolladores y los inadecuados sistemas institucionales de control y fiscalización del trámite previo y de inscripción de escrituras.

Este tipo de problemas han sido denunciados por los habitantes en relación con el IMAS, el INVU y en el IDA, pese a que desde mayo de 1991, atendiendo la gravedad que revestía la falta de titulación de propiedades financiadas u otorgadas por el Sistema Financiero de la Vivienda, se emitió el Decreto Ejecutivo N° 5 (Gaceta N° 102 de 31 de mayo de 1991) que dictaba una directriz para que las instituciones que tuvieran documentos legales formalizados pero no inscritos, tomaran las medidas pertinentes para que en un término de tres meses normalizaran la situación y en los casos en que se comprobara negligencia de los notarios se pusiera en conocimiento de los hechos a la Corte Plena, órgano competente para conocerlos como lo dispone la Ley Orgánica de Notariado.

Pese a lo anterior, la Defensoría de los Habitante reconoce que según indicación de la Presidencia del IMAS³⁷ se han inscrito gran cantidad de escrituras. Sin embargo, la información suministrada no indica el tiempo que han permanecido en trámite dichas escrituras y refleja aún un importante dato respecto a escrituras otorgadas que se encuentran pendientes de inscribir.

La Defensoría de los Habitantes considera muy oportuna la decisión de esa institución de modificar el procedimiento mediante el cual se estaban titulando los bienes inmuebles a favor de los beneficiarios y que tantos retrasos ha causado durante todos estos años. Segregar en cabeza propia los terrenos para posteriormente traspasarlos a los beneficiarios, constituye un

³⁷ El dato suministrado por la Presidencia Ejecutiva del IMAS remite a un informe de la Dirección de Asesoría Jurídica, de 1996 de conformidad con el cual se han tramitado 430 escrituras y se encuentran pendientes de inscripción 242.

procedimiento que permite que la inscripción de los documentos no se vea retardada por posibles anotaciones que existan en anteriores segregaciones.

Al tratarse de la administración de los recursos públicos, destinados a la dotación de vivienda, las entidades autorizadas deben proceder con sumo cuidado en el cálculo que realicen sobre los honorarios correspondientes a la formalización de las operaciones, ya que cualquier error o encarecimiento injustificado de los mismos, además de ser causa de responsabilidad legal, resulta totalmente censurable desde el punto de vista moral al constituirse en un perjuicio directo hacia las personas de escasos recursos a las que el Estado, en el ejercicio de sus obligaciones, ha procedido a facilitarle los instrumentos necesarios para la obtención de una vivienda digna.

Resulta de vital importancia que el INVU, el IMAS y el IDA determinen con exactitud el número de inmuebles pendientes de inscripción y el grado de avance del procedimiento registral y qué medidas se deben tomar en cada caso para agilizar su inscripción. También se considera necesario que trabajen en procura de encontrar soluciones efectivas y estructurales en materia de titulación de inmuebles. El trabajo calendarizado resulta un instrumento importante, así como la coordinación con el Registro Público de la Propiedad.

También se recomendó la creación de departamentos de terrenos para que "pusiera en orden el inventario de las tierras que posean las instituciones" y realizaran los estudios registrales a la adquisición de nuevos terrenos.

La Defensoría de los Habitantes ha recomendado a las instituciones públicas que otorgan escrituras como giro normal de su actividad, que el nombramiento de notarios internos se haga mediante la apertura de concursos internos tal y como dispone el artículo 24 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, que se redacten contratos al efecto y se emitan reglamentos internos que regulen la actuación de los notarios que trabajan para la institución.

7. *El caso de la Comisión Especial de Vivienda*

La Defensoría de los Habitantes tramita un expediente que refiere a la denuncia por la actuación irregular de la extinta Comisión Especial de Vivienda como órgano de la Comisión Nacional de Emergencia que aprovechando esa categoría, se separó de los procedimientos usuales de contratación se aplican para el sector público.

Mediante una acción de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Contralor General de la República, la Sala Constitucional mediante el Voto N° 3410-92 ordena la disolución de la Comisión Especial de Vivienda. En atención a ello el Poder Ejecutivo emitió una serie de decretos que ordenan el traspaso de los proyectos habitacionales que estaban bajo la atención de dicha comisión, a instituciones del sector vivienda.

La Comisión Especial de Vivienda cesó funciones, luego de un procedimiento de liquidación, el 30 de abril de 1994.

La denuncia que conoce la Defensoría señala que pese a lo dispuesto por la Sala Constitucional y a los decretos ejecutivos de cita, la Comisión Especial de Vivienda continuó administrando recursos al margen de los procedimientos habituales que rigen para la Administración; adquirió nuevos terrenos y ejecutó nuevos proyectos incumpliendo la disposición jurisdiccional que otorgó un año para que la CEV procediera exclusivamente a un

proceso de liquidación contable ya que el voto de la Sala IV anuló el decreto ejecutivo por medio del cual se creó esa entidad. La inversión que realizó la CEV durante el período de "liquidación" fue muy superior al promedio de lo invertido durante todo el período de vigencia previo a la declaratoria de inconstitucionalidad de la CEV, pese a que en estricto derecho carecía de personalidad jurídica para contratar o adquirir derechos y obligaciones.

8. Recomendaciones Generales

En relación con los problemas expuestos, la Defensoría de los Habitantes, en su condición de órgano adscrito al Poder Legislativo, recomienda:

- *La redacción y aprobación de un proyecto de ley que establezca regulaciones puntuales para los comités y asociaciones comunales de vivienda que incorpore un ágil mecanismo de control y fiscalización de dichas organizaciones.*
- *También se recomienda la realización de una auditoría de eficiencia del sector vivienda y específicamente de la operación del FOSUVI.*
- *Por considerar que las normas que regulan la competencia del BANHVI y de la SUGEF en relación con la supervisión de la calidad constructiva de las viviendas y los proyectos que se financian, deben tener un rango legal, se recomienda a la Asamblea Legislativa considerar esa posibilidad.*

C. INCUMPLIMIENTO EN LOS OBJETIVOS DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización administrativa y el fortalecimiento del régimen municipal ha sido un tema de constante discusión que, en apariencia, es compartido por importantes sectores de la sociedad costarricense. Diversas iniciativas de reforma legal, entre ellas el traslado de un 10% del Presupuesto Nacional a las municipalidades, la elección de medio periodo de los munícipes, la elección directa del Ejecutivo Municipal y la reforma al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), son ejemplo de ello.

Y, aunque pareciera que en efecto la descentralización sea una de las vías que le permita al país incrementar su inversión pública de manera mas participativa y democrática, en la realidad el centralismo administrativo y político sigue jugando un papel determinante en la definición y ejecución de la política costarricense. Pareciera que la posibilidad de pérdida de poder sigue siendo un obstáculo importante, para implementar satisfactoriamente los procesos de descentralización.

1. El cobro del impuesto sobre bienes inmuebles

A pesar de lo anterior, un paso importante se dio el 9 de mayo de 1995: por Ley N° 7509 del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la Asamblea Legislativa acordó fortalecer financieramente el régimen municipal, mediante el traspaso a los gobiernos locales del cobro de lo que anteriormente se llamó Impuesto Territorial.

Resultado de esta modificación es el incremento en los ingresos tributarios de las municipalidades, que fue de un 245% en 1996, pasando de ₡ 1,816.8 en 1995 a ₡4,450.9. No obstante lo anterior, llama la atención que el 20%³⁸ de las denuncias encontradas en marzo de este año en la Defensoría, se refieren a fallas en la prestación de servicios municipales. Esa situación dio origen a que durante el mes de abril se hicieran investigaciones preliminares, cuyos resultados muestran que, a pesar del espíritu de la ley y dos años después de su promulgación, persisten serios inconvenientes materiales que impiden alcanzar un efectivo cobro del impuesto, a pesar de que se previeron seis meses para que los entes municipales se prepararan para aplicar la nueva ley.

El problema, a la fecha, presenta dos dimensiones: la ineficiencia en el cobro y la ineficacia en la asignación de los recursos.

En cuanto al primer aspecto, resulta relevante manifestar que, sin minimizar el hecho que el cambio hacía previsible cierta lentitud en la aplicación de la reforma, se ha indicado por parte de funcionarios municipales que, a pesar de que la Ley determinó la colaboración y coordinación de la Dirección General de Tributación Directa en el trabajo de los avalúos durante los primeros cinco años de vigencia de la ley, los resultados obtenidos en este campo han sido insuficientes y en algunos casos inexistentes, situación que aprovecha un importante número de propietarios que continúan declarando el valor de sus propiedades muy por debajo del real, o sencillamente no lo declaran, sin que Tributación Directa haya asumido los procesos de revaloración, con la agilidad y eficiencia que la ley lo obliga.

Por lo anterior, la Defensoría iniciará un proceso de investigación para determinar la labor desempeñada por el Ministerio de Hacienda y por todas las municipalidades del país, en la realización de avalúos y de la estructura administrativa relativa al cobro del referido impuesto.

En cuanto a la ineficacia en el asignación de los recursos, la Defensoría no limita el problema a la injusticia que se está presentando con aquellos habitantes, que sí están cumpliendo con el mandato legal de pagar el impuesto, sino que llama la atención de que el importante incremento en los recursos percibidos por las municipalidades durante 1996, no se ven reflejados en un incremento en las obras construidas por los entes en ese mismo período, tal y como se muestra a continuación:

CONCEPTO	1995	1996	AUMENTO
IMPUESTO TERRITORIAL ³⁹	₡ 1,816.8	₡ 1,111.1	
IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES	n.a.	₡ 3,339.8	
SUBTOTAL:	₡ 1,816.8	₡ 4,450.9⁴⁰	₡ 2,634.1
Servicios Personales	₡ 6,088.2	₡ 7,733.1	₡ 1,644.9

³⁸ Ver pág. 83 del Informe Extraordinario de Labores de la Defensoría de los Habitantes a la Asamblea Legislativa

³⁹ Debe tenerse presente que a partir de 1996 el Impuesto Territorial se sustituyó por el de Bienes Inmuebles.

⁴⁰ Este monto representa el 3.53% de lo recaudado por el gobierno central en 1996, por concepto del impuesto de ventas.

Maquinaria y Equipo	₡ 824.4	₡ 952.2	₡ 127.8
Construcciones, adiciones y mejoras	₡ 406.9	₡ 713.8	₡ 306.9

Millones de colones.

FUENTE: Contraloría General de la República.

Del informe anterior se desprende que un 62.45% de los nuevos recursos se destinaron a pago de Servicios Personales, mientras que solamente un 16.5% se destinó a la adquisición de maquinaria, equipo, construcciones, adiciones y mejoras. Es oportuno indicar que el 14% de lo recaudado debe destinarse por ley, a la creación de un Fondo de Desarrollo Municipal (8%), al IFAM (3%) y a la Junta Administrativa del Registro Nacional (3%).

Es más, en los artículos 28 y 29 de la Ley del Impuesto de Bienes Inmuebles, al establecer la creación del Fondo de Desarrollo Municipal, con el aporte inicial del 8% de lo recaudado, que representó el año pasado una cifra mayor a los ₡ 356.0 millones, se establece que el destino de esos recursos, debe ser la ejecución de mejoras en “la infraestructura pública de los distritos...”. Sin embargo en la liquidación que hace la Contraloría no se asigna transferencia alguna por ese concepto ni por un monto semejante.

La Defensoría llama la atención sobre este hecho, ya que en forma clara incumple, no solo las disposiciones de la Ley, sino la intención que tuvo el legislador en materia de inversión, por lo tanto, se continuará ejerciendo presión para que tanto las normas explícitas como el espíritu de la ley, sean cumplidas a cabalidad.

2. Los cánones por concesiones en zona marítimo terrestre

La explotación de la zona marítimo terrestre, que corresponde a los entes municipales, constituye una fuente desaprovechada de recursos que puede y debe acarrear beneficios para las corporaciones municipales y por ende, para los habitantes.

Sin embargo, lo anterior no es posible si las municipalidades no adoptan las medidas que le permitan otorgar concesiones, controlar su explotación y realizar los cobros respectivos, de forma ordenada y transparente.

En ese sentido, al igual que en el caso del impuesto sobre bienes inmuebles, las municipalidades dependen de la Dirección General de Tributación Directa, para cumplir con el proceso de otorgamiento de concesiones en zona marítimo terrestre, ya que antes de autorizar una concesión debe llevarse a cabo un avalúo con el objeto de establecer el importe correspondiente al canon que fijará la municipalidad.

Irregularidades en el control del otorgamiento de nuevas concesiones, en la confección de avalúos, en la supervisión sobre las concesiones existentes y en la zonificación de las áreas de playa, constituyen una agresión para los habitantes de zonas en las que se desarrolla una clase de turismo que no contribuye proporcionalmente a la comunidad en la que se asienta.

Estas condiciones traen como consecuencia una baja recaudación por concepto de cánones, que resulta desproporcionada con la plusvalía que han adquirido los terrenos en las zonas de auge turístico.

Llama la atención que en 1996 el total de la recaudación de “alquiler de terrenos milla marítima” alcanzó solamente la suma de ₡103.4⁴¹ millones en todas las municipalidades del litoral. Para resaltar la incongruencia señalada entre el auge de la industria turística y el aporte de ésta a los entes municipales, es relevante tener presente que la recaudación municipal por ese concepto, no representa ni al tres por ciento (2.91%) de las ventas reportadas por el sector de hospedaje en las regiones Caribe, Pacífico Norte, Pacífico Central y Pacífico Sur, regiones donde se ubica el 33.55% de la oferta de habitaciones hoteleras del país.⁴²

Especial mención amerita el caso de las concesiones otorgadas al Proyecto Turístico Golfo de Papagayo. De acuerdo con información suministrada por la Municipalidad de Liberia, en el año 1993 se concedió a la empresa Ecodesarrollo Papagayo S.A. una importante franja de terreno sobre la cual se fijó un canon anual de ₡6,5 millones. Posteriormente, la Dirección General de Tributación Directa realizó un nuevo avalúo con base en el cual se elevó el canon a ₡43 millones. Sin embargo, en diciembre de 1995, al ponerse al cobro las diferencias respectivas que sumaban casi ₡110 millones, la empresa interpuso un juicio especial tributario, para impugnar el reavalúo que, a solicitud de la Municipalidad, se realizó.

Al respecto deben señalarse varios aspectos. Primero, que el canon anual que debería cobrarse solo a esta empresa, de acuerdo al nuevo avalúo, representaría más del 40% de los recursos recaudados en 1996 en todo el país. Segundo, que el juicio especial tributario lleva más de dieciséis meses sin que se haya determinado el monto definitivo a cancelar. Y tercero, que el monto de la deuda cobrada a diciembre de 1995, por sí sola, supera en más de un 36.5% a la recaudación total obtenida por las municipalidades con costa, durante ese mismo año, por el concepto de “alquiler de terrenos milla marítima”.

La Defensoría de los Habitantes considera que es necesario que las municipalidades encargadas de administrar la zona marítimo terrestre tomen medidas urgentes con el objeto de definir el correspondiente plan regulador y plano catastrado de las zonas costeras, así como para determinar las acciones que permitan ejercer un control permanente y adecuado sobre las concesiones otorgadas y los montos actualizados en zona marítimo terrestre. Ello permitirá a cada ente municipal cobrar oportunamente lo que en justicia y sana administración corresponde por cada área dada en concesión, todo en beneficio del bienestar de los habitantes.

3. *A manera de conclusión*

- Ante la difícil situación económica por la que atraviesa el Estado, con una deuda interna que agobia las finanzas, con los limitados recursos para reparación y mantenimiento de la red vial

⁴¹ Según la Liquidación Presupuestaria realizada por la Contraloría General de la República

⁴² Por concepto de 5% de impuesto hotelero en 1996 el ICT recaudó ₡ 529.0 millones, por lo que las ventas netas del sector fueron de ₡ 10,580 millones, lo que multiplicado por el factor de 33.55% da la cifra de ₡ 3,549.590,000.00 que es contra la que se compara la recaudación municipal por cánones de alquileres de terrenos de la zona marítimo terrestre.

y casi sin fondos para inversión, el cobro de impuestos sobre bienes inmuebles y cánones en las costas es un imperativo de justicia tributaria impostergable y una obligación, especialmente para que las comunidades tengan acceso a un mejor nivel de vida.

- Es inaceptable que con el marco legal existente, particularmente con la promulgación de la Ley de Justicia Tributaria (Ley N° 7535), sigan impunes los sujetos del pago de impuestos que incumplen con su obligación, situación que se agrava con la ejecución parcial que ha realizado el Poder Judicial, ya que no ha creado las alcaldías, agencias fiscales, juzgados de instrucción ni un Tribunal Superior Penal, con carácter exclusivo para dilucidar los asuntos de la materia tributaria; instancias que la Ley exigió tener creadas desde el 15 de marzo de 1996. La Defensoría será vigilante de que esta Ley sea cumplida a cabalidad, para que el Estado garantice la equidad y la eficiencia tributaria que los ciudadanos requieren.
- La Defensoría continuará con la investigación de oficio, para conocer la eficiencia y eficacia en las labores de las municipalidades, de la Dirección de Tributación Directa y del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y velará por el acatamiento de las disposiciones de la ley, tanto en lo relativo a la recaudación de los recursos, como al destino que se les da.

D. VIOLENCIA DOMESTICA Y HOSTIGAMIENTO SEXUAL

Las mujeres siguen enfrentando múltiples formas de discriminación y de lesiones a sus derechos básicos, simplemente por el hecho de ser mujeres; carecen de elementos que les garanticen igualdad en todos los ámbitos y la legislación es limitada para garantizar la igualdad, la equidad y la justicia entre hombres y mujeres.

La violencia contra las mujeres ha sido definida por la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer* como "cualquier acción o conducta, basada en género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".

La Defensoría de los Habitantes brinda atención prioritaria a sectores y grupos de la población que, por diversas circunstancias, requieren de una tutela particular de sus derechos e intereses. En este sentido, el tema de los derechos de las mujeres ocupa un lugar muy importante en la labor de protección que desarrolla la Defensoría.

Cabe señalar que, tanto por la cantidad como por la importancia social de algunas manifestaciones de violencia contra las mujeres, la Defensoría ha enfatizado durante el período de este informe en el tratamiento de dos temas específicos: la violencia doméstica, típicamente relacionada con el ámbito privado y el hostigamiento sexual, definido por ley en el ámbito público.

La priorización institucional en la atención de estas manifestaciones de violencia, se fundamenta no sólo en el análisis de la cantidad de denuncias, sino también porque denota un serio problema de deterioro moral, que afecta la relación de pareja, la estabilidad de los hijos e indudablemente, tiene un fuerte impacto en la sociedad.

1. *Violencia doméstica*

La violencia doméstica, entendida como aquella que se perpetra contra las mujeres dentro de las paredes del hogar, es uno de los problemas al cual debe enfrentarse cotidianamente la sociedad costarricense y la Defensoría de los Habitantes en su gestión.

a. Situación encontrada

A pesar de que la denuncia en contra de las personas agresoras no constituye una queja en la que la Defensoría resulte competente para asumirlo como un caso formal, las consultas cotidianas reflejan que es un asunto de elevada frecuencia, con respecto del total de las consultas que se reciben mensualmente.

Lo anterior se suma a las cifras de la Delegación de la Mujer -que es la instancia del Gobierno que tiene por competencia la recepción de las denuncias de las víctimas contra las personas agresoras- en las que indica haber atendido en los últimos cuatro meses del año la cantidad de tres mil ochocientos ochenta y tres denuncias. Estos datos constituyen elementos que refuerzan la atención que debe brindársele al tema.

b. Actividades inmediatas y a corto plazo

El hecho de contar en este momento con un instrumento como el de la *Ley contra la Violencia Doméstica* le plantea a la Defensoría la obligación de divulgarla y como tal se ha constituido en un tema privilegiado para efectos de capacitación y promoción de derechos.

Asimismo, la Defensoría es del criterio que a pesar de la importancia de atender el caso individual, las respuestas a los problemas de violencia en contra de las mujeres deben ser manejados en forma integral, de manera que deben tomarse en consideración razones estructurales que le impiden a la sociedad romper los ciclos de violencia a las que se encuentran sometidas.

Con ese propósito se procedió a trabajar conjuntamente con grupos organizados de mujeres, en la evaluación de varias iniciativas de Ley existentes en la corriente legislativa, a fin procurar que se de impulso a aquellos que contribuyan a mejorar las estructuras y espacios que les facilite a las mujeres participar en la toma de decisiones así como los que garanticen su inserción económica, social y cultural en igualdad de oportunidades. A manera de ejemplo impulsará el proyecto que reforma la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer relativo a la participación política de mujeres en puestos elegibles, con el objetivo de que con su participación en órganos de decisión se representen las voces y necesidades de las mujeres; asimismo el proyecto de ley sobre guarderías infantiles, para posibilitar el cuidado y atención de los menores, especialmente en aquellos casos de madres trabajadoras jefes de hogar.

Mención aparte se hace de la divulgación que la Defensoría ha emprendido sobre la ley que regula el horario de expendio de bebidas alcohólicas, ya que se considera que el uso de esta droga por parte de las personas agresoras, exacerba las formas y ensañamiento con el que perpetran la agresión.

Finalmente la Defensoría colaborará en un proyecto que tiene como fin coadyuvar para que los involucrados en aplicar la *Ley contra la Violencia Doméstica*. Para tal efecto se realizará una versión comentada y anotada con la doctrina y jurisprudencia pertinente.

2. *Hostigamiento sexual*

El hostigamiento sexual es una forma de violencia que implica una violación al principio de igualdad y a la dignidad humana. Se ejerce principalmente contra las mujeres y constituye en la actualidad una de las conductas más frecuentes en la que se expresa la violencia de género. Con fundamento en las quejas tramitadas ante la Defensoría, alcanza un número superior a cualquier otra forma de violencia contra las mujeres.

La Defensoría de los Habitantes ha asumido la lucha contra este tipo de agresión como uno de los temas prioritarios de su gestión y ha sido abordado de muy diversas maneras, desde la atención de la víctima, la asesoría a los órganos disciplinarios, la revisión y observaciones técnicas a las resoluciones administrativas que se dictan por hostigamiento sexual y el cumplimiento de las garantías en la tramitación de los casos, el seguimiento a las obligaciones legales en relación con las políticas de prevención contra el hostigamiento sexual y la elaboración de reglamentos internos para el trámite de los casos de hostigamiento sexual. Además, se ha reforzado la labor de promoción y divulgación de estos derechos en todos los sectores de la sociedad civil.

a. Situación encontrada

Llama a la reflexión el incremento sustancial de denuncias por hostigamiento sexual en este periodo. Desde el 1º de abril a la fecha, se han recibido **veintidós casos**, lo que contrasta fuertemente con el número de casos recibidos formalmente el año anterior -diecisiete en total-.

La atención y seguimiento por parte de la Defensoría a cada uno de los casos aporta una amplia experiencia en la materia frente al sector público y permite la identificación de problemas prácticos en el trámite de los procesos sobre todo en relación con el cumplimiento de los plazos y las eventuales consecuencias en relación con la impunidad; la inaplicabilidad de una serie de protecciones a las víctimas de hostigamiento durante y después del proceso; la violación al principio de confidencialidad sobre los hechos entre las partes con secuelas en la dinámica laboral y educativa de las víctimas. Uno de los aspectos más lesivos es la valoración de las pruebas desde una perspectiva tradicional, sin que exista un esfuerzo por reconceptualizar jurídicamente los medios probatorios, por lo que se continúa exigiendo pruebas de precisión matemática en un hecho cuya naturaleza impide los testigos presenciales.

Uno de los aspectos que últimamente se ha superado es la consideración de las víctimas como partes dentro del proceso, con la posibilidad de intervenir ampliamente con alegatos y recursos.

b. Acciones emprendidas

Uno de los aspectos que cabe señalar es la labor de seguimiento realizada para verificar la existencia de reglamentos al interior de las instituciones, tal y como lo señala el artículo 5 de la *Ley contra el Hostigamiento Sexual*. Esta tarea arroja un panorama positivo en relación con la cantidad de instituciones que han asumido su obligación de reglamentar internamente la ley, apreciación que no se puede extender a la obligación de crear políticas de prevención internas y el conocimiento que de estos mecanismos tienen las personas que laboran para las diferentes instituciones.

Resulta notorio el cumplimiento de la obligación por parte de los ministerios; sólo el Ministerio de Justicia no cuenta con el Reglamento aprobado en esta materia. Otras instancias públicas, a pesar de que cumplieron con la obligación de formalizar el reglamento, poseen documentos omisos o con vacíos importantes.

Concretamente, la Defensoría conoció durante el mes de abril que el reglamento a la Ley de comentario del Ministerio de Educación excluía a los docentes del mismo. Ello dio origen a un trabajo conjunto con personeros de esa cartera el cual produjo la incorporación en este régimen, sin distingo alguno a todos los funcionarios, administrativos y docentes. Motivó nuestra atención las denuncias de abusos contra menores que aunque esporádicos son muy graves.

Posteriormente se logró un acuerdo con el Viceministro de Educación para la modificación del Reglamento, el cual ha sido trabajado conjuntamente con la Defensoría, cuyo resultado final resulta ser un instrumento integral, oportuno y de alta calidad jurídica.

Otro instrumento legal que la Defensoría procedió a revisar fue el emitido por el Poder Judicial, en el cual cabe resaltar un artículo que excluyó del procedimiento establecido a los funcionarios públicos que integran la Corte Plena, remitiendo las denuncias por hostigamiento sexual en donde se acusen a los señores y señoras magistrados a un procedimiento especial. A raíz de una denuncia presentada sobre el particular, esta Defensoría procedió a dar traslado a la Corte Plena para que se informe de las razones jurídicas que motivaron tal exclusión.

c. Actividades inmediatas y a corto plazo

En la actualidad la Defensoría de los Habitantes, a través de la Defensoría de la Mujer, continúa brindando apoyo a los órganos directores de los procesos administrativos que investigan los asuntos; atiende las necesidades de capacitación con el fin de romper una serie de mitos y estereotipos que afloran en la dinámica; además se trabaja en la implementación de estrategias que permitan una reconceptualización de la prueba indiciaria.

La atención a la víctima es una acción prioritaria para la defensa de sus derechos, así como la revisión de los instrumentos legales que se han remitido a la Defensoría, con el fin de indicar aquellos vacíos que se logren identificar.

Otra acción emprendida en este periodo es la ampliación de los horarios de consulta y atención a la población los sábados por la mañana y dos noches entre semana, con la idea básica de poder beneficiar a sectores de la población que tienen limitaciones con los horarios tradicionales de la institución. Particularmente las víctimas de hostigamiento sexual en el

empleo y la docencia, podrían tener problemas para ausentarse de su trabajo para realizar la denuncia o se verían imposibilitados para hacer la consulta desde su lugar de trabajo por el miedo y el temor a represalias. Se considera que esta modificación de horarios, beneficiaría ampliamente a este sector de la población.

E. IGUALDAD BASADA EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS DIFERENCIAS: LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La Defensoría de los Habitantes como órgano encargado de velar porque el sector público respete los derechos e intereses de los habitantes y de divulgar la normativa que los ampara, considera que la situación de las personas con discapacidad es un asunto de especial importancia. Las adversas condiciones del entorno nacional, que propician e inciden de forma negativa en la calidad de vida de las personas con discapacidad demanda la intervención enérgica de la institución. Resulta una prioridad para el país, tomar conciencia de esta situación y unir esfuerzos para edificar una sociedad no discriminatoria que base la igualdad en el reconocimiento de las diferencias.

A un año de publicada la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, la cual establece que el Poder Ejecutivo debía reglamentar dicho instrumento en ese lapso, la Defensoría en el mes de abril se abocó a constatar el cumplimiento de esa obligación.

1. Reglamentación a la Ley

La Segunda Vicepresidencia y el Ministerio de la Presidencia delegaron en el Asesor Presidencial para los Asuntos de la Población con Discapacidad, las acciones de coordinación necesarias para la formulación del reglamento a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Para este esfuerzo se conformó la Comisión Técnica responsable de la revisión e integración de las distintas propuestas, comisión que inició sus labores el 25 de abril de 1997 y está en el proceso de redacción de dicha normativa.

Hasta la fecha que comprende este informe, todas las instituciones obligadas a reglamentar están en ese proceso, salvo el Ministerio de Hacienda.

Si bien es cierto que el Poder Ejecutivo no podrá cumplir con la obligación legal de reglamentar la Ley antes del 29 de mayo de 1997, incumplimiento que la Defensoría debe señalar, también debe indicar que de acuerdo con los informes sobre el particular, se han realizado algunas acciones necesarias para su promulgación. Un cambio de enfoque en el tratamiento estructural de la situación de las personas con discapacidad en el país, como el que plantea la Ley, es una perspectiva que debe reflejarse en la reglamentación a la misma, lo cual no es tarea fácil y requiere un proceso previo de sensibilización y capacitación para llevarla a un satisfactorio término.

Respecto de las acciones de divulgación, capacitación e información que las instituciones públicas están obligadas a realizar a lo interno, se pudo constatar que las mismas han sido brindadas por el Consejo Nacional de Rehabilitación en 23 instituciones públicas durante 1996 y en lo que va del año 1997. Considera la Defensoría que este programa debe fortalecerse ya que el cambio de los enfoques de atención requiere de mayor intensidad.

La Defensoría se ha dado a la tarea no solo de monitorear el proceso de reglamentación a la Ley sino además verificar el efectivo cumplimiento de las principales disposiciones de este cuerpo normativo, lo cual procedemos a comentar:

a. La Defensoría constató un grave incumplimiento en la obligación legal para que el sector público elabore y divulgue una política interna que prevenga la discriminación por razón de una discapacidad, la cual debe comunicarse por escrito a directores, jefes, supervisores, asesores, representantes, educadores, empleados, estudiantes y usuarios de esos organismos y la adopción por parte de las medidas y sanciones pertinentes en sus reglamentos internos, convenios colectivos, arreglos directos, circulares y demás actos administrativos.

b. La Defensoría considera también que el Instituto Nacional de Aprendizaje debe flexibilizar los requisitos de ingreso para posibilitar a las personas que, por razón de su discapacidad no hayan tenido acceso a la educación formal y que puedan acceder a la capacitación para el trabajo.

c. Se ha constatado que, con relación a la obligación de eliminar barreras arquitectónicas en las instituciones públicas para posibilitar el tránsito y movilización de las personas con discapacidad, no se ha iniciado la implementación de medidas tendientes a derribar los obstáculos de infraestructura existentes. Si bien es cierto, para el cumplimiento de esa tarea la Ley concede un plazo máximo de 10 años, la magnitud de las obras, la inexistencia de planificación sobre este tema y el costo financiero de las mismas llama a que los entes gubernamentales inicien de inmediato este proceso.

d. Especial preocupación merece la situación respecto de la compra de los seguros voluntarios para personas con alguna discapacidad, derecho consagrado en el artículo 37 de la Ley 7600.

La Defensoría de los Habitantes conoció distintas situaciones donde la discapacidad de una persona es impedimento para la obtención de un seguro de vida o de gastos médicos. La argumentación del Instituto es que la aceptación o no de una persona para que suscriba una póliza se funda en tablas de mortalidad realizadas por un proceso de selección de riesgos. Esta tesis es avalada por la Sala Constitucional la que en el voto N° 238-91 que resuelve una acción de amparo presentada por un no vidente a quien se le negó el disfrute al derecho de suscribir una póliza alegando que, al ser ciego, tenía un alto riesgo de sufrir un accidente. Sobre el particular, la Sala en lo que interesa, manifiesta:

"...No se trata de una discriminación ilegítima, sino de una diferenciación razonable, si se establecen condiciones distintas, en cuanto a primas o beneficios, para personas con ciertas limitaciones funcionales, como cuando así se actúa con motivo de la edad de un solicitante del servicio. El trato desigual, en estos casos, obedece a razones obvias, de manera que no es dable aceptar la tesis del recurrente de que él está en igualdad de

condiciones que otras personas sin su problema físico y que como tal debe tratársele. Por lo anterior, el recurso debe declararse sin lugar".

Un caso relevante para la Defensoría, fue el referente a la negativa a incluir en una póliza colectiva de gastos médicos a una niña con Síndrome de Down, que nació posteriormente a la suscripción de la póliza por parte de su padre.

Recientemente, en razón de otro caso conocido por la Defensoría, el Instituto Nacional de Seguros (INS) confirma su negativa de otorgar el derecho al aseguramiento a una persona con discapacidad, fundamentando la misma en el análisis y clasificación del "riesgo" que esta persona representa, al considerársele como perteneciente a un grupo de riesgo "especial o subnormal".

Considera el Instituto en ese caso que, para efectos tarifarios, grupos de personas que por motivos de salud, ocupación o aficiones peligrosas -y dentro de estos se incluye a las personas con discapacidad- implican la toma de provisiones para un mayor recargo en la cobertura o **incluso para la negativa de aceptación de su solicitud.**

La Defensoría estima que el Instituto Nacional de Seguros incurre en esos casos en un acto de discriminación aún cuando esos seguros tengan el carácter de comerciales y voluntarios sobre todo tomando en cuenta que esa institución ejerce el monopolio de la actividad aseguradora en el país.

Concretamente el grupo de funcionarios del INS que evaluó el proyecto de reglamento, se pronunció el 28 de abril en forma escrita ante la Comisión de Reglamento de la Ley 7600, denotándose una contradicción en el planteamiento, pues por una parte admiten la posibilidad de excluir de la compra de un seguro a personas con un elevado riesgo "extra", sin explicar este concepto y por otro manifiestan que el INS no negará el seguro de vida a las personas con discapacidad:

"Teóricamente, no existe riesgo que no sea asegurable. Sin embargo, en la práctica hay algunos grupos de personas que no son sujetos de seguro debido al grado elevado de riesgo extra que representan.

La posibilidad, entonces de asegurar a un grupo dado es teóricamente posible cuando se conoce la tabla de mortalidad que se espera del mismo, su expectativa de vida. Lo anterior siempre y cuando ese grupo sea lo suficientemente grande para poder establecer parámetros.

De tal forma que, no conocer el comportamiento de la mortalidad o no ser un número suficiente de casos que arrojen una experiencia promedio, puede hacer impracticable la concesión del seguro.

Por otra parte, es fundamental en los seguros voluntarios mantener igualdad en la clasificación del riesgo, la cual debe reflejar el nivel de mortalidad de cada caso y determinar la tarifa que será aplicada. Siendo así, se mantiene el principio de primas iguales para riesgos iguales.

Por tal razón, casos que representan alto riesgo requerirán tarifas muy elevadas o prohibitivas que a la postre limitarán la adquisición del seguro. Como se observa, en el fondo, la asegurabilidad de una persona depende exclusivamente de su exposición al riesgo. Si esta exposición es muy alta, la compañía aseguradora en cualquier parte del mundo, puede adoptar la decisión de no asegurarla y esta decisión no es exclusiva de la condición de ser discapacitada, sino de toda una gama de argumentos de la selección y análisis de los riesgos.”

Preocupa a la Defensoría que una institución que tiene el monopolio de los seguros en este país no tenga una política clara y definida para la no exclusión de personas con alguna discapacidad. La Defensoría exige al Instituto Nacional de Seguros efectuar los estudios técnicos actuariales y los que en materia de aseguramiento correspondan, a efectos de calcular las primas y coberturas que esa Institución debe ofrecer a las personas con algún tipo de discapacidad, coberturas que bajo ningún concepto deben ser tan elevadas que hagan nugatorio el derecho a asegurarse.

Resulta inaceptable para la Defensoría que, siendo Costa Rica uno de los pocos países en el mundo con un monopolio en la comercialización de los seguros concentrado en una empresa de propiedad de todos y todas las costarricenses, discrimine o haga imposible el acceso a un seguro en razón de la discapacidad que pueda presentar una persona. El INS no puede de hecho ni de derecho dejar desprotegidos a estos habitantes y para solventar esta situación debe definir políticas claras y definidas, tal y como se mencionó, ya que a partir de la vigencia de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad no puede negársele a una persona, la adquisición de un seguro de vida o de una póliza de atención médica, basándose exclusivamente en la presencia de una discapacidad. Así lo dispone el artículo 37 de dicho cuerpo normativo. Lo que efectivamente le corresponde al Instituto Nacional de Seguros, es ofrecer esas coberturas especiales que antes no tenía. Si no lo está haciendo, está incumpliendo la ley y caben las sanciones impuestas por el mismo cuerpo normativo. En ese sentido, la Defensoría continuará monitoreando la situación en defensa de los derechos de las personas con alguna discapacidad.

2. *A manera de conclusión*

Dada la situación que se expuso con relación al estado de cumplimiento de la Ley, la Defensoría solicita:

- Que el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, formule un plan de acción tendiente a programar el cumplimiento de la ley en los plazos específicos que la misma fija. Este plan debe comprender los componentes de promoción, divulgación e involucrar a la comunidad en torno al tema de discapacitados. Dentro de la propuesta del plan de acción deben establecerse claramente la rendición de informes sobre el avance en el proceso de implementación de la ley y el monitoreo de las acciones ya desarrolladas por las instituciones públicas.

El desarrollo de este plan de acción permitirá la continuidad del proceso con independencia de los cambios políticos dentro de la administración pública y facilitando a su vez la cooperación internacional ya que se deben señalar acciones concretas para obtener de la ayuda económica y técnica de la comunidad mundial.

- Que se impulse la reforma a la Ley del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, como Ente Rector en materia de discapacidad para que responda a los principios de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. La reforma a esta ley debe hacerse mediante un proceso participativo que incluya a todos los sectores interesados.
- Llama la atención para que se redefina la misión del Patronato Nacional de Rehabilitación ante el vacío de competencias institucionales para la protección de personas mayores de 18 años en estado de abandono, desarrollando modelos de atención acordes con los principios de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- La Defensoría en cumplimiento del deber legal de difundir los derechos de los habitantes, incluyó en el ámbito de la capacitación, el tema de la ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, en un curso que se impartió a funcionarios de la Clínica de Tres Ríos y del Hospital Psiquiátrico Chacón Paut en el mes de abril.
- Llama la atención del Ministerio de Educación Pública ante consultas respecto del derecho a la integración de los niños y las niñas discapacitadas a las aulas regulares, preste especial importancia a la sensibilización de todos los miembros de esa comunidad, para que se comprenda que el derecho a la integración es ya exigible y la tarea pendiente es cómo, entre todos y todas, se hace realidad una verdadera integración.
- Instar a la Autoridad Presupuestaria y al Consejo de Gobierno a emitir una directriz presupuestaria que contemple las partidas financieras para cumplir con la obligación de la transformación de la infraestructura y dar cumplimiento de esta manera a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- Finalmente, la Defensoría informa con entusiasmo del inicio de un programa de capacitación en lenguaje para sordomudos al personal destacado en el Area de Admisibilidad, quienes por su función tienen a su cargo la atención del público que presentan las quejas ante esta instancia, lo que permitirá sin duda alguna avanzar en el camino que conduce a la igualdad basada en el reconocimiento de las diferencias.

F. ACCIDENTE DEL SERVICIO DE RADIOTERAPIA DEL HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS

Durante el periodo comprendido entre el 26 de agosto al 30 de setiembre de 1996, 115 personas resultaron afectadas por el exceso de irradiación de una de las fuentes de cobalto del

Servicio de Radioterapia del Hospital San Juan de Dios. Cuando ocurrió el accidente, el mencionado departamento no contaba con permisos ni licencias y había incumplido además con las regulaciones del Ministerio de Salud sobre el particular.

Es conveniente señalar que los servicios de radioterapia de la Caja Costarricense de Seguro Social son insuficientes en términos de cantidad y calidad del equipo, número de funcionarios designados, condición del equipo y material para hacer frente a la creciente demanda de servicios, aspecto que se agrava al tomar en consideración que los tumores malignos ocupan el segundo lugar de las causas de mortalidad general en Costa Rica.

Por el tipo de pacientes, el accidente se constituyó en un atentado contra el derecho a una muerte con dignidad de algunos de ellos y en una afectación directa al derecho a la salud de los demás.

1. *Situación encontrada*

La Defensoría de los Habitantes asumió la investigación del hecho y logró determinar que los pacientes sufrieron múltiples lesiones físicas y emocionales, además de graves efectos secundarios. Se constató además la violación a los derechos de información a los pacientes e incumplimiento de promesas por parte de la CCSS respecto del tratamiento médico y las indemnizaciones. El estudio de la Defensoría logró determinar también que los funcionarios de la CCSS habían sido advertidos con anticipación por parte de expertos nacionales y extranjeros acerca de la existencia de fallas generales en el Servicio de Radioterapia del Hospital San Juan de Dios; asimismo, se constató que la Junta Directiva de la CCSS desconocía por completo que esa dependencia estuviera presentando fallas serias que ponían en peligro la seguridad y confiabilidad del servicio.

En la Defensoría de los Habitantes, el caso de los pacientes sobreirradiados ha sido manejado como lo que es, un caso de excepción y se ha procurado -infructuosamente- que la Caja también brinde un trato preferencial.

En marzo de 1997, la Defensoría de los Habitantes emitió un informe final en relación con el accidente del Servicio de Radioterapia, en el que señala una serie de recomendaciones a las instancias involucradas en el hecho.

Como respuesta al informe de la Defensoría, la Gerencia Médica de la Caja informó preliminarmente el 8 de abril de 1997, entre otras cosas:

- Que esa dependencia mantuvo varias reuniones con algunos de los pacientes para conocer sus necesidades.
- Que la CCSS había destinado una partida del presupuesto de 1996 por ₡20.000.000
- Que se habían atendido preferentemente a 45 pacientes y dado que la suma ascendía a 115, el Departamento de Trabajo Social, estaba tomando las provisiones para ese mismo efecto.
- Que se abrió un espacio para que los pacientes presentaran por escrito las quejas sobre maltratos por parte de funcionarios.

El 14 de abril se presenta un nuevo informe mediante el cual se consigna lo siguiente:

- a.- Que se estudiará la forma de indemnizar a los pacientes.
 - b.- Que las autoridades de la CCSS solicitaron la elaboración de un estudio técnico a la Dirección de Planificación Institucional con el fin de establecer las acciones inmediatas para atender la crisis que se ha presentado con ocasión de este accidente y fortalecer el servicio de radioterapia de la CCSS. Dicho estudio ha sido denominado "*Modernización de la Radioterapia en la Caja Costarricense de Seguro Social.*"
 - c.- Que la CCSS se encuentra en proceso de adquisición de equipos tales como: bombas de cobalto, simuladores, sistemas de planificación y equipos de dosimetría.
- En ese mismo sentido, se señaló que la Junta Directiva de la CCSS aprobó un presupuesto extraordinario por un monto de ¢500 millones de colones para la adquisición de ese equipo.
- d.- Que la investigación disciplinaria de un radiofísico que labora en el Departamento de Radioterapia del Hospital San Juan de Dios, se encuentra en proceso de análisis en la Junta de Relaciones Laborales.
 - e.- Que para la ejecución del Plan Nacional de Control y Atención Integral del Cáncer, se constituyó una comisión de expertos que ha estado realizando múltiples gestiones con el fin de proponer soluciones a la atención del cáncer.
 - f.- Que en los Hospitales San Juan de Dios, Dr. Calderón Guardia y Dr. Carlos Sáenz Herrera, se conformaron comisiones interdisciplinarias con el fin de dar apoyo e información a los familiares y a los pacientes acerca de las inquietudes y necesidades que se presentan en relación con las consecuencias de la sobreirradiación.
 - g.- Que para 14 de abril de 1997, la Gerencia de Pensiones de la CCSS había tramitado las siguientes solicitudes de pensión:

Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte:

Invalidez	11 casos para un total mensual de ¢338.400
Vejez	5 casos para un total mensual de ¢194.800
Muerte	5 casos

Régimen No Contributivo:

- h.- Que la CCSS aprobó un presupuesto de ¢20.000.000 millones para atender las necesidades de los pacientes y que al momento del primer informe rendido por la Gerencia

Médica ascendía al monto de ¢279.950 mientras que para el 14 de abril se habían reconocido por ese mismo rubro ¢625.232.

i- Que la Administración del Hospital San Juan de Dios ha tramitado pagos por reintegro de compra de medicamentos, transporte y hospedaje, alimentación y otros por un monto de ¢138,669, mientras que el Hospital Calderón Guardia ha cubierto esos conceptos por un monto de ¢221.425.

Por su parte, el Ministro de Salud señaló el 3 de abril del presente, en relación con el mejoramiento de la calidad de la atención radiológica de los hospitales de la CCSS, que su despacho giró las indicaciones para el mejoramiento de los servicios de atención en radioterapia. Además, los controles de seguimiento a las condiciones de seguridad que deben mantenerse en dichos servicios, serán realizados cada tres meses. Finalmente, el Ministerio de Salud indicó que reforzará los nexos con organismos internacionales en la materia, como el Organismo Internacional de la Energía Atómica.

El Presidente de la Junta Directiva de la CCSS, informó el día 12 de mayo de los corrientes que, para efectos de una eventual indemnización de los pacientes sobreirradiados, se encargó a la Gerencia de División Médica de la CCSS el levantamiento de toda la información relativa a cada uno de ellos. Además, se solicitó al Ministro de Salud el apoyo necesario para que la Organización Panamericana de la Salud realizara las gestiones para concretar la visita de uno o dos radioterapeutas que evaluaran clínicamente a los pacientes.

2. Acciones emprendidas por la Defensoría

Dadas las características de la población afectada, la magnitud del daño y la afectación de la vida útil de estos pacientes, el tratamiento del caso en la Defensoría ameritó un abordaje de excepción, justificado en el hecho de que los pacientes reportaban la falta de atención prioritaria prometida por la CCSS, la lentitud en el trámite de pensiones y la inercia en la ejecución de indemnizaciones. Valga señalar que en su gran mayoría se trata de personas de muy escasos recursos económicos cuyas posibilidades de enfrentar una situación de esta naturaleza, de por sí dolorosa, son sumamente limitadas.

Es así como el 22 de abril después de diversas reuniones con el Comité de irradiados que confirmaban a esta instancia su estado de desatención y de varias gestiones ante la Gerencia Médica, la Presidencia Ejecutiva de la Caja, así como ante las más altas autoridades del Gobierno Central, orientadas a la búsqueda de soluciones al problema, la Defensoría decide presentar un reclamo administrativo para que la Caja indemnice rápidamente los daños producidos.

Esta estrategia de defensa de los habitantes se sustenta no solo en las condiciones de excepción del caso sino además en el hecho de que a pesar de que cuando el accidente ocurrió, la CCSS asumió la responsabilidad de tan lamentable suceso, ocho meses después, las acciones emprendidas no responden a la magnitud del daño causado. Prueba de esto es que el Presidente Ejecutivo de la CCSS manifestó públicamente en el periódico La Nación del día 12 de octubre de 1996, página 5 A, lo siguiente:

" Esto es peor que el huracán Cesar" dijo Salas, ayer, en conferencia de prensa, al tiempo que expresó su preocupación por los pacientes e hizo hincapié en la urgencia de que se comuniquen con el hospital donde reciben tratamiento.⁴³"

No obstante lo anterior, cabe señalar que a la fecha no se han desarrollado acciones tendientes a valorar los daños e indemnizar a los pacientes sobreirradiados, lo cual justifica la intervención de esta Defensoría para plantear un reclamo administrativo tendiente a que la CCSS indemnice los daños producidos. A lo anterior se agrega que las promesas de ayuda en la tramitación de pensiones e indemnizaciones y apoyo en la adquisición de medicamentos, han sido manejadas de acuerdo con informes que se monitorean casi en forma diaria con los pacientes.

Esta es la primera ocasión en que la Defensoría de los Habitantes decide, en ejercicio de disposiciones de su Ley constitutiva, presentar un reclamo ante la Administración.

La Defensoría ha solicitado el apoyo tanto de la Comisión de Energía Atómica de Costa Rica, la Organización Mundial para la Salud, la Rectoría y distintas Escuelas y Facultades de la Universidad de Costa Rica, así como algunos Colegios Profesionales, para incorporar los criterios técnicos más calificados en el procedimiento y determinación del daño. Valga señalar que todos los profesionales involucrados en este caso han sido acreditados por las Escuelas o Colegios correspondientes y en ningún caso media cobro de honorarios por su participación en este proceso.

Además trabajando en forma conjunta con el respaldo del Comité de Apoyo a los pacientes sobreirradiados, se ha contactado a los familiares y a las personas afectadas con el fin de informarles acerca de las acciones legales que está emprendiendo la Defensoría, así como también para poder realizar las pruebas de diagnóstico que darán soporte al reclamo. En ese sentido, sesenta y cinco personas, entre pacientes y familiares, han otorgado poderes legales a la Defensoría para la presentación del citado reclamo administrativo.

Como se mencionó, muchas de las familias afectadas enfrentan además una difícil situación económica, que se agudiza por los costos de la atención en salud de los pacientes enfermos. En ese sentido, la Defensoría ha realizado múltiples gestiones de apoyo ante el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Gerencia Médica de la CCSS, los departamentos de Trabajo Social de los Hospitales y las respectivas Direcciones Médicas, con el fin de agilizar los procedimientos de pago de facturas presentadas, para que apoyen en lo material o económico a las personas que lo necesitan, así como lograr la atención preferencial que las autoridades de la Caja ofrecieron desde un principio a los pacientes y sus familiares.

3. *A manera de conclusión*

El drama humano de ciento quince personas, de las cuales han muerto a la fecha treinta y cuatro, no puede ser ignorado por la sociedad costarricense. La deshumanización de las instituciones públicas expresada contundentemente en este caso por la CCSS, llama a una reflexión seria y profunda e induce a quienes formamos parte de la Defensoría a hacer un llamado de

⁴³ La Nación. 12 de octubre de 1996. Página 5A

atención sobre el tipo de relaciones que se vienen estableciendo entre las instituciones de servicio y sus usuarios. Cerramos filas en torno a un hecho que trasciende incluso el valor de una vida o una muerte con la dignidad que merece. Es por ello que la búsqueda del enfoque solidario que hemos emprendido ha permitido la incorporación de distinguidos profesionales que, hombro a hombro con los pacientes, familiares y personal de esta Institución, han venido trabajando en la valoración médica, el apoyo logístico y representación legal de los pacientes sobreirradiados.

En esta labor, la Defensoría está realizando una serie de acciones con el fin de atender el asunto, que consisten en:

- Dar permanente seguimiento para lograr que se otorgue en breve, una indemnización económica justa para los sobreirradiados, que considere el riesgo creado en el caso de los niños, así como el daño físico, psicológico y financiero infringido a este grupo de habitantes, a través de la presentación de un reclamo administrativo ante la CCSS.
- Ejercer la presión necesaria para que la Caja brinde trato preferencial para que las promesas hechas en materia de pensiones, gastos de viáticos, de atención especial, suministro de medicamentos, exámenes y otros se hagan una realidad.
- Vigilar que se adquieran los equipos y se dicten los protocolos necesarios para que el servicio de radioterapia cumpla con el cometido establecido y no lesione los derechos y la salud de los pacientes y usuarios de la CCSS.
- Dar permanente seguimiento para que la CCSS cubra los costos de terapia grupal para los pacientes sobreirradiados y en casos especiales, los de sus familiares más cercanos, ya que el psicodiagnóstico realizado proyecta problemas para la aceptación del trauma causado por la sobreexposición al cobalto.

Es necesario dejar constancia del reconocimiento que los habitantes de la República hacen por intermedio de la Defensoría a los profesionales que por su invaluable colaboración ad honorem en el caso de los pacientes sobreirradiados: Dr. Vinicio Pérez Ulloa, oncólogo, Servicio Radioterapia del Hospital México; Dr. Mario Alberto Chaves Villalobos, Microbiólogo, Hospital San Juan de Dios; Dra. Jaha Tischler, psicóloga; Dr. Juan Manuel Carrillo Hénchoz, hematólogo del Departamento Clínico del Hospital Nacional de Niños; Dr. Federico Sosto, doctor en Derecho; Dr. Rafael González Ballar, doctor en Derecho Administrativo; Licda. Lidieth Sell Biasetti, psicóloga; Licda. Roxana Pujol, abogada; Lic. Paulo André Alonso, abogado.

La Defensoría de los Habitantes ha conseguido con la participación de estos calificados profesionales, realizar psicodiagnósticos, así como pruebas hematológicas y de valoraciones varias, con el fin de establecer parámetros del daño que sufrieron los pacientes sobreirradiados.

En esta labor, la Defensoría ha encontrado muchas puertas abiertas pero también resistencia en algunas de las instituciones públicas que debieron atender las necesidades de los irradiados desde el primer momento. Aún hoy, ocho meses después, las instituciones y autoridades del Estado Costarricense no encuentran caminos ágiles para solucionar y atender las apremiantes necesidades y carencias de este grupo de habitantes con el que estamos en deuda todos los costarricenses.

G. CASO BANCO ANGLO COSTARRICENSE

1. Introducción

El caso del Banco Anglo Costarricense representa el hecho más dramático de corrupción en la historia financiera del país, no sólo por las pérdidas millonarias que hoy en día superan los ¢32,000 millones, sino también por las repercusiones económicas, políticas, sociales y morales que todavía, casi 3 años después del cierre de operaciones, afectan a la sociedad costarricense.

Desde 1994, cuando el Consejo de Gobierno ordenó el cierre del Banco, la Defensoría de los Habitantes inició un proceso de seguimiento. Se hicieron las investigaciones pertinentes y se realizaron importantes denuncias que calaron de manera importante en la opinión pública.

La posición de la Defensoría ha sido y continuará siendo clara y firme. Las autoridades responsables deben dar cuentas al país de las acciones que se realicen para establecer las responsabilidades civiles y penales de los involucrados, y para recuperar la cartera de créditos existente. En estos dos meses la labor de la Defensoría se ha centrado en tres ámbitos: el estado de las causas penales, el seguimiento a las gestiones de recuperación de créditos y a las acciones civiles resarcitorias.

a. Estado de las causas penales

Un aspecto de obligada atención por parte de la Defensoría es el relacionado con las acciones judiciales iniciadas en procura de sentar las responsabilidades penales y civiles, para lo cual se ha indagado acerca del tratamiento que se les ha dado en el Poder Judicial.

Así, la situación de dichas causas es la siguiente: actualmente hay dos causas listas para juicio, por los delitos de peculado y falsificación de documento. Además, hay otras dos causas en trámite ante el Juzgado Cuarto de Instrucción, por dieciséis delitos de peculado y uno de autorización de balances falsos. Finalmente, cabe agregar que tres causas se encuentran en apelación ante el Tribunal Superior Cuarto Penal de Apelaciones. Es en éstas donde se conocen setenta y un delitos de peculado y veintiuno de falsificación de documentos.

En los casos listos para debate, cabe resaltar que si bien el Tribunal Superior Cuarto Penal confirmó los autos de elevación a juicio, por efectos de acumulación y conexidad, ese Tribunal ordenó mantener en el Juzgado de Instrucción los expedientes hasta tanto no se agote la investigación y eleve a juicio una de las causas pendientes en ese juzgado, específicamente la N° 1127-3-94.

Como consecuencia de esa investigación, la Defensoría consideró alarmante que ante la complejidad y el volumen de las causas que actualmente se ventilan, no exista la disposición de recursos -técnicos y humanos- necesarios para hacer frente a su efectiva y oportuna resolución.

Por esa razón, se hizo un llamado público a la Corte Plena para que, frente a circunstancias excepcionales como las generadas por el caso del Banco Anglo, se adoptasen medidas que garanticen la eficacia del sistema judicial.

Con fecha 22 de abril, se le solicitó en forma escrita, al Señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Lic. Edgar Cervantes Villalta, lo siguiente:

“a. Que se proceda en forma inmediata a la designación especial de un juez penal que se dedique en forma única y exclusiva a la tramitación de las causas relacionadas con el caso del Banco Anglo.

b. Que se asignen al Ministerio Público los fiscales necesarios a tiempo completo que coadyuven al cumplimiento del principio de justicia pronta y cumplida.

c. Que se otorguen con carácter de urgencia, las facilidades necesarias tanto al juez de instrucción como al Ministerio Público, para que puedan contar con la asesoría permanente de un equipo profesional especializado en materia económica y bancaria.”

Estas manifestaciones a la Corte Suprema de Justicia se realizaron con fundamento el artículo 12 inciso 4 de la Ley N° 7319, dado que la debacle del Banco Anglo Costarricense es un acontecimiento que representa para el pueblo costarricense un acto de corrupción sin precedentes y paralelo a ello, se ha generado un profundo sentimiento de desaliento y desconfianza hacia las instituciones públicas del Estado. Por eso es que se vuelve imprescindible tomar acciones administrativas a lo interno de la Corte que permitan darle al Ministerio Público y a los estrados judiciales que conocen de estas causas el apoyo que requieren para su adecuada y pronta tramitación.

La Corte Suprema de Justicia respondió el 13 de mayo en curso, informando sobre el acuerdo tomado en sesión extraordinaria de Corte Plena No. 12-97 del 28 de abril, el cual textualmente señala lo siguiente:

"2- Comunicar a la señora Defensora y al señor Defensor Adjunto de los Habitantes de la República, que: a.) conforme lo establece el artículo 35 de la Constitución Política no es posible crear un juez o tribunal especial para que conozca la causa seguida en el caso del Banco Anglo Costarricense. b.) En la medida de que sus posibilidades y la ley se lo han permitido el Poder Judicial ha dotado al Juzgado que tramita la causa, como al Ministerio Público de los recursos humanos y materiales que hagan posible la agilización de los procedimientos y pronta resolución de esa causa penal."

En virtud de esta respuesta y considerando esta Defensoría que no había existido una adecuada comprensión sobre los alcances de la recomendación hecha a la Corte Suprema de Justicia en relación con las causas penales derivadas del caso del Banco Anglo, el 3 de junio se planteó recurso de reconsideración del acuerdo de marras.

De este recurso cabe destacar:

" La solicitud de reforzar el Juzgado Cuarto de Instrucción con otro administrador de justicia para permitir que alguno de los dos, pueda dedicarse en forma exclusiva al conocimiento de las causas del Anglo, en forma alguna pretende constituir una violación al Artículo 35 de la Constitución Política, cuyos alcances son definitivamente otros y no resultan aplicables a la solicitud planteada por la Defensoría.

Existen varios antecedentes en el Poder Judicial en los cuales esa misma Corte ha considerado necesario integrar, de manera especial algunos tribunales de justicia, nombrándose al efecto co-jueces, o incluso, secciones emergentes en tribunales superiores penales. Un solo ejemplo de lo anterior, lo encontramos en el caso del "Fondo de Emergencias".

No consideramos que la solicitud para dotar de mayores recursos humanos y técnicos a los despachos judiciales, constituya una violación al principio del "juez natural". Respetando firmemente la independencia de los jueces y su competencia, lo único que pretendemos es una justicia pronta y cumplida conforme lo establece nuestra Constitución Política.

Mantenemos nuestra discrepancia en relación con las afirmaciones que la Corte hace en el acuerdo transcrito, al decir que los órganos han sido dotados de los recursos humanos y materiales necesarios. Si así fuera, no habrían transcurrido casi tres años de tramitación hasta la fecha, sin haberse celebrado ni un solo juicio, y lo que es peor aún, sin que se haya dictado el auto de elevación a juicio en la mayoría de las causas."

Este recurso de reconsideración se encuentra a la fecha pendiente de resolución.

La complejidad de la materia que se investiga y sobre la cual se debe resolver, trasciende lo estrictamente jurídico y se adentra en aspectos relacionados con finanzas, inversión y banca y los funcionarios a cargo del caso no tienen la suficiente formación profesional ni el conocimiento requerido para hacer frente a la situación. En consecuencia, toda lógica llama a pensar que un grupo asesor multidisciplinario resulta imprescindible, para lograr impartir justicia conforme a nuestro sistema de derecho

El ejercicio de la magistratura de influencia de la Defensoría y sus actuaciones en el caso específico del Banco Anglo frente al Poder Judicial, se traducen en la obligación de transmitir a los señores y señoras magistrados la voz de la conciencia nacional en demanda de justicia pronta y cumplida frente a los hechos acaecidos y, así, coadyuvar con los órganos encargados de velar por la eficaz prestación del servicio público de la Administración de Justicia.

Debe destacarse que tanto la Defensora como el Defensor Adjunto, han realizado reuniones tanto con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia el 23 de abril y 20 de mayo, como con los Magistrados de la Comisión de Asuntos Penales el 20 de mayo, con el Jefe del Ministerio Público el 18 y 30 de abril y 3 de junio; con el Agente Fiscal encargado del caso el 30 de abril, con el Juez Cuarto de Instrucción el 13 de mayo y con el Tribunal Superior Cuarto Penal

el 13 de mayo. Asimismo, se celebró un encuentro con la Superintendente General de Entidades Financieras el día 14 de mayo.

A la fecha de este informe, aún cuando en forma verbal el Presidente de la Corte Suprema de Justicia manifestó su disposición a tomar las medidas correspondientes que aseguren a los habitantes el cumplimiento constitucional del derecho a una justicia pronta y cumplida, la Defensoría con profunda preocupación manifiesta que no ha tenido conocimiento de acción alguna en ese sentido, razón por la cual insiste en su llamado.

b. Recuperación, endoso y distribución de la cartera crediticia

La Ley N° 7471 del 20 de diciembre de 1994 -Ley de Disolución del Banco Anglo Costarricense- estableció que para los efectos de liquidación patrimonial del ente disuelto, la Junta Liquidadora del Banco Anglo gozaba de la representación legal necesaria para apersonarse en cualquier proceso judicial en trámite o iniciar algún otro, todo en aras de finiquitar adecuadamente el proceso de liquidación encomendado.

Correspondía inicialmente a la Junta Liquidadora —creada por ley, cuya vigencia se extendió hasta el 27 de diciembre de 1996— iniciar las acciones de recuperación correspondientes de la cartera bancaria del Anglo, dejando sin definir —luego de esa fecha— las acciones a tomar con la cartera de créditos que dicha Junta no endosó oportunamente.

La Ley Orgánica del Banco Central establece en su artículo 178 que el Banco Central de Costa Rica está autorizado para cancelar a los bancos comerciales del Estado "...con bienes recibidos en dación de pagos del extinto Banco Anglo Costarricense, las denominadas pérdidas cambiarias...". De esta forma, la cartera del extinto Banco Anglo fue trasladada como dación en pago a los diferentes bancos estatales a saber, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago.

Tomando en consideración que correspondió a la Junta Liquidadora —en su calidad de representante legal del Banco Anglo— el endoso de la cartera crediticia trasladada a cada uno de los bancos estatales, se invitó a estos a escoger la cartera en que estaban interesados para proceder a su endoso. Llama la atención que esta elección debió hacerse con tiempo suficiente, tomando en cuenta lo que podría demorar el endoso de los documentos por parte de la Junta Liquidadora, la cual terminaba funciones al finalizar el mes de diciembre de 1996.

Del último informe rendido por la Junta Liquidadora del 27 de diciembre de 1996, se obtiene que la distribución de la cartera crediticia del Banco Anglo se distribuyó de la siguiente forma:

Traslado total de cartera (valor neto):

<i>Banco Nacional de Costa Rica</i>	<i>¢ 6.886.595.578,55</i>
<i>Banco de Costa Rica</i>	<i>1.242.886.606,67</i>
<i>Banco Crédito Agrícola de Cartago</i>	<i>50.874.267,35</i>
	<hr/>
	<i>¢ 8.180.356.452,57</i>

El Banco Central de Costa Rica asume la cartera remanente por un monto de ¢ 3.300.000 millones valor neto.

Al respecto sólo el Banco de Costa Rica tiene la cartera crediticia que se le asignó debidamente trasladada y endosada por la Junta Liquidadora. El Banco Nacional, pese a que ya seleccionó la cartera crediticia, no cuenta con el endoso correspondiente, con el agravante de que al desaparecer la Junta Liquidadora, existía duda acerca de la entidad o el órgano con capacidad para realizar el endoso.

No obstante lo anterior, es necesario señalar que la Procuraduría General de la República, mediante dictamen C-068-97 de 8 de mayo de 1997, determinó que el endoso de las operaciones crediticias que aún no han sido trasladadas a los diferentes bancos estatales, le corresponde al Banco Central de Costa Rica de acuerdo a sus facultades. Este reciente pronunciamiento ha venido a dilucidar la incertidumbre jurídica suscitada.

En cuanto al Banco Crédito Agrícola de Cartago, aún no ha logrado ponerse de acuerdo con respecto a la cartera crediticia elegida.

Una vez emitido el criterio de la Procuraduría General de la República sobre el tema del endoso y determinado que es al Banco Central a quien le corresponde, esta Defensoría considera necesario instar al Banco Central a que se proceda con la mayor agilidad posible al traslado y endoso a los bancos estatales de la cartera bancaria del extinto Banco Anglo, de forma tal que no se pierda más tiempo.

En cuanto a la recuperación de la cartera, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la SUGEF y al BCCR los últimos informes respecto a los resultados de las gestiones de cobro efectuadas por los diferentes bancos estatales en relación con los créditos otorgados por el extinto Banco Anglo. Asimismo, se le solicitó al BCCR informes en relación con el Fideicomiso firmado con BANCOOP para el cobro de la cartera remanente.

De lo anterior, se obtuvo la siguiente información: el Banco de Costa Rica manifestó que de 1236 operaciones asignadas, 953 casos han sido atendidos por parte de los deudores, unos al día y otros con relativa morosidad. Esto ha dado como resultado una recuperación de ¢227,5 millones (capital e intereses), quedando 289 deudores que no se han presentado a efectuar pagos y para lo cual se están realizando las gestiones pertinentes.

Sobre este último punto, la Defensoría de los Habitantes considera altamente reprochable la actitud irresponsable por parte de estos deudores que no se han acercado a las autoridades respectivas a regular su situación y, con ello, han dificultado aún más el proceso de recuperación del patrimonio distraído, lo cual resulta moralmente deleznable si se considera que estos mismos deudores aprovecharon la situación de caos institucional para proveerse de dichos dineros. La Defensoría insistirá en la necesidad de generar una sanción moral, dando a conocer en su momento el nombre de estas personas.

Por otra parte, en el informe del Fideicomiso 120-97 BCCR-BANCOOP R.L. del primer trimestre del año 1997, se determinan como principales problemas detectados los siguientes:

- algunos de los sobregiros fueron liquidados contra reservas y no existe ningún documento de respaldo en bóveda. Entre ellos se cita el ejemplo de un sobregiro por ¢21 millones y otros 15 sobregiros por la suma de ¢10,9 millones de los cuales no hay evidencia alguna en la bóveda y que se presume por las fechas de intereses (1986) que ya deben estar prescritos o bien fueron liquidados contra reservas en su oportunidad.
- en relación con los registros totales de préstamos insolutos liquidados (sin solución de cobro) tanto en oficinas centrales como en sucursales de BANCOOP existen 179 operaciones con un saldo de ¢44,5 millones que no se encuentran físicamente en bóveda.
- las labores de colaboración con el Banco Central de Costa Rica en el endoso de la cartera crediticia ha incidido en las labores propias para las cuales se firmó el Fideicomiso al no contar con la estructura completa que permita cumplir a cabalidad con las acciones de recuperación encomendadas. Lo anterior ha tenido como consecuencia que la recuperación de cartera por parte de BANCOOP haya sido mínima y que al 31 de marzo de 1997 se haya podido recuperar únicamente ¢42,8 millones, lo cual representa alrededor del 1,3% del valor neto de la cartera traspasada (¢3.300 millones).

c. Acciones civiles resarcitorias

Otro asunto que preocupa a esta Defensoría es el relacionado con la presentación de las acciones civiles resarcitorias en cada una de las causas planteadas a conocimiento de los tribunales de justicia y que se encuentran instruidas.

El 24 de octubre de 1994, el Interventor con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma del Banco Anglo, suscribió un contrato de servicios profesionales con dos abogados externos con el propósito de que plantearan la correspondiente acción civil resarcitoria dentro del proceso penal iniciado contra varios funcionarios del Banco Anglo y otros particulares con ocasión de la compra de las empresas AVC y ABC Valores y de bonos de la deuda externa venezolana, según consta en expediente N° 1127-3-94 que se tramita en el Juzgado Cuarto de Instrucción de San José.

Tal y como se desprende del texto del contrato citado, la labor de los profesionales escogidos consistía en presentar las correspondientes acciones civiles resarcitorias en las causas que se conocían bajo dicho expediente. Conforme el PGA-125 del 28 de abril de 1997, la Procuraduría General de la República informa a esta Defensoría que dicha gestión fue presentada a estrados judiciales por parte de los profesionales encargados el 28 de noviembre de 1994, acción civil estimada en veinticinco mil millones de colones.

Consultada la Procuraduría General de la República acerca de su posible intervención en la presentación de las acciones civiles resarcitorias que hacen falta, indicaron que aún intervenido el Banco conservaba su condición de institución autónoma, cuyos representantes legales tenían poderes suficientes para apersonarse en estrados judiciales a nombre de la fallida institución. Igual situación acaeció al nombrarse la Junta Liquidadora, la que también contaba con dichos poderes, lo que debió haber sido utilizado en el caso de la omisión presentada en la Ley de Disolución del Banco Anglo Costarricense, al no facultar a la Procuraduría General de la República para que tramitara acciones judiciales.

La Procuraduría General de la República, al dejar de existir la Junta Liquidadora, interpreta estar legitimada para interponer, entre otras, las acciones civiles resarcitorias en su condición de representante de los intereses del Estado, quien se subrogó todos los derechos del antiguo Banco Anglo Costarricense.

Corresponde ahora a la Procuraduría interponer las acciones civiles resarcitorias pendientes, con el agravante que a la fecha y ante la omisión de la Junta Liquidadora, sólo están presentadas las acciones civiles que corresponden a las causas tramitadas bajo expediente No. 1127-3-94, que contiene causas de menor cuantía.

Ardua labor le corresponde ahora a la Procuraduría General de la República, a la cual considera esta Defensoría se le debe brindar también el apoyo técnico y humano necesario que le permita ahora, en una carrera contra el tiempo, realizar una tarea que debió haberse iniciado muchos meses atrás y que no corresponde solamente a las acciones civiles resarcitorias, sino también a la representación de los intereses del Estado en juicios labores, contencioso administrativos, amparos y otros presentados en su oportunidad contra el Banco Anglo.

2. *A manera de conclusión*

- La Defensoría de los Habitantes concluye este apartado señalando que el episodio relacionado con el Banco Anglo, se ha constituido en una clara violación de los derechos e intereses de los habitantes de la República. Sus consecuencias económicas trasladadas hoy al campo de la moral y del escepticismo, contribuyen a socavar valores altamentepreciados por la sociedad costarricense. Resulta imperativo, entonces, que las instancias judiciales y políticas asuman la responsabilidad que les corresponde. La confianza en el régimen democrático así lo exige.
- Es por ello que la Defensoría de los Habitantes reitera expresamente las recomendaciones que en su oportunidad formulara a la Corte Suprema de Justicia y a la Procuraduría General de la República, en punto a otorgar a estos casos una atención especial a efectos de proporcionar a los funcionarios encargados los recursos humanos y materiales que mejor coadyuven a su pronta resolución. La justicia para ser tal requiere ser pronta y cumplida y en ello también se encuentra empeñada la propia credibilidad en la institucionalidad de este país.
- Es del criterio de esta Defensoría que su cometido legal no se agota con el señalamiento de las deficiencias e irregularidades del sector público circunscrito a la esfera de la Administración Pública, sino que, tal cual lo indica la ley, su alcance se extiende a todo el sector público, lo cual incluye a los propios órganos de control, que con mayor razón están llamados a cumplir con su mandato de manera que garanticen la satisfacción del interés público.

CAPITULO III

PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES

La Defensoría de los Habitantes considera que uno de los caminos más viables y fructíferos para lograr el respeto a los derechos, es que estos sean no sólo conocidos por los habitantes, sino comprendidos en toda su extensión por sus destinatarios. Todos tenemos la responsabilidad de conocer nuestros derechos; sin embargo, no todos tienen acceso al conocimiento de los derechos que les asisten. Por ello la Defensoría, consciente de esta situación y en cumplimiento de un deber legal, impulsa con gran entusiasmo la promoción y divulgación de los derechos de los habitantes.

Durante los meses de marzo y abril, se realizaron las siguientes actividades:

a. En conjunto con la Sala Constitucional y la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) se desarrolló el programa “Educación sobre los derechos fundamentales y el funcionamiento de la Defensoría y la Sala Constitucional en escuelas de comunidades de alto riesgo social”.

Para este programa se realizaron 10 talleres de 8 horas (2 días) con una participación de 422 niños de 8 escuelas (durante el día); 10 talleres de 8 horas (2 noches) con una participación de 172 padres de familia de las comunidades; 2 talleres previos de 18 horas (3 días) con 28 maestros de esas escuelas y facilitadores de las tres instituciones, para capacitarse en manejo metodológico.

La evaluación final, en la que el equipo recogió las evaluaciones parciales de los niños y los padres, además de su experiencia como equipo facilitador, ha llevado a la Defensoría a procurar la incorporación de esta práctica æn lo posible en asocio con las otras institucionesæ al programa general de promoción y divulgación.

b. Se reactivó el trabajo de capacitación en derechos de los habitantes con las comunidades de Desamparados, Lomas del Río en Pavas y León XIII en Tibás. Desde las escuelas y con el apoyo decidido de la Dirección y del equipo de Promoción, se programaron actividades para los próximos cuatro meses, que culminarán con un Festival de la Expresión de los Derechos de los Habitantes en cada comunidad. Se iniciaron ya los trabajos con clubes de niños (de 20 a 30 niños en las escuelas) y de adultos (27 de la escuela nocturna y de grupos organizados de las comunidades). Los talleres sobre violencia doméstica y derechos de la mujer se están impartiendo a 62 mujeres. Dentro de un mes aproximadamente, estarán incorporados a estos programas de capacitación en las tres comunidades mencionadas, un mínimo de 2.500 personas.

c. El trabajo con el Grupo Conciencia ha continuado en estos meses. En marzo se realizaron cuatro sesiones en San Gerardo de Guadalupe, con la asistencia promedio de 37 personas y en abril en Hatillo, con la asistencia de 68 personas.

d. Se efectuó un taller de 24 horas (3 días) con representantes de las comunidades educativas de cinco escuelas de Alajuelita: Los Pinos, Tejarcillos, Ciudades Unidas, Carmen Lira y San Felipe. Participaron 80 personas (32 niños, 28 padres de familia y 30 educadores) y se realizó en conjunto con el equipo de educación del Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia (IAFA).

Como producto del taller se ha planeado para las comunidades el desarrollo de un proyecto de capacitación en Derechos Humanos y prevención integral, el cual pretende involucrar directamente a unas cinco mil personas, ayudándolas a crear o a mejorar las condiciones de organización para la defensa de sus derechos como personas y como comunidades.

La alianza con el IAFA en este programa permitirá a la Defensoría fortalecer las acciones preventivas sobre la drogadicción y el alcoholismo, a la vez que se educa a los habitantes en el reconocimiento, ejercicio y defensa de sus derechos.

e. Se ha continuado con la elaboración de material didáctico de apoyo a la promoción y divulgación de derechos, tales como:

- folletos informativos para estudiantes y para la población en general
- folletos informativos sobre asuntos específicos
- juegos didácticos para niños, acerca de sus derechos
- material informativo y formativo para las pizarras murales
- bandos
- signos externos

Muchas de estas acciones ha sido posible realizarlas gracias al financiamiento de HIVOS de Holanda, al proyecto **“Divulgación y Promoción de Derechos en Zonas Urbano Marginales”**, que realiza la Defensoría entre julio de 1996 y julio de 1997 en 5 zonas urbano marginales.

f. Se realizó un taller con directores de centros educativos del Centro de Guácimo, en Limón, con la participación de 23 personas.

g. Se ha participado en:

- 2 mesas redondas en la UCR, sobre Defensoría Universitaria
 - 1 mesa redonda en el Museo del Niño (Derechos del Niño)
 - 1 foro en la UNA sobre Defensoría Estudiantil
 - 1 foro en el CIDE, UNA sobre Innovación en Educación Popular en Derechos Humanos
- Se ha dictado, para un total de 513 personas, 11 charlas sobre:
- Derechos Humanos
 - Derechos de los niños
 - Defensoría de los Habitantes
 - Derechos de las personas mayores de edad
 - Metodología para la educación de Derechos Humanos

Siendo consecuentes con la definición de los tres lineamientos fundamentales para el quehacer institucional, las acciones de promoción y divulgación priorizarán los procesos que eduquen en solidaridad, lucha contra la corrupción y la defensa de derechos.

Dentro de ese marco, en los meses siguientes se pretende desarrollar las siguientes acciones concretas:

- Trabajar con siete nuevas comunidades urbano marginales, gracias a un nuevo convenio con HIVOS. Esto significaría la realización de 7 festivales de expresión de derechos de los habitantes de comunidades; al menos 22 talleres, 10 mini talleres, 20 certámenes, 3 seminarios, e impartir 50 charlas sobre derechos. Además, será posible producir material de apoyo y divulgación.

Desarrollar programas de cobertura nacional, tales como:

- festivales de expresión de derechos
- certámenes de expresión
 - música
 - poesía
 - pintura
 - teatro
 - ensayo
- celebración del día internacional de los Derechos Humanos con un gran programa en que se recojan los frutos de San José y cabeceras de provincia, muchas actividades regionales realizadas durante los meses anteriores al 10 de diciembre.
- Gestionar ante diversas organizaciones nacionales e internacionales el apoyo a proyectos que permitan desarrollar más actividades de promoción y divulgación de derechos, con más habitantes, en un número mayor de comunidades.

Unidades Móviles de Promoción y Divulgación

Luego de casi tres años de funcionamiento, el Proyecto de Unidades Móviles de Promoción y Divulgación ha sufrido una serie de transformaciones, cuyo objetivo es fortalecer la labor que se realiza en las comunidades. La incorporación del Proyecto a la Dirección de Promoción y Divulgación, así como la disminución del equipo humano debido a una serie de ajustes presupuestarios hechos por la entidad que lo financia, motivó la redefinición de sus objetivos, de manera tal que permitan un mejor desempeño.

En el mes de marzo de 1997 se realizó un proceso de sistematización de la experiencia acumulada por los equipos de las siete unidades móviles, que a su vez permitió redefinir la propuesta conceptual y metodológica del Proyecto, de cara a su tercer año de ejecución. Posteriormente, en abril se efectuó una valoración de campo sobre la percepción del Proyecto y del desarrollo de sus actividades, a través de una serie de encuestas que permitieron sopesar el impacto del Proyecto en la población destinataria.

Es conveniente señalar que las modificaciones realizadas no implican la desatención de comunidades y habitantes. Se trata más bien de fortalecer el proceso, introduciendo métodos más eficientes para propiciar el acercamiento a las comunidades, de manera tal que se produzca una efectiva participación de los habitantes en los procesos de toma de decisiones.

La Voz de la Defensoría: para que los habitantes escuchen y se hagan escuchar

A la Defensoría de los Habitantes le corresponde, de acuerdo con la Ley que le dio vida, promocionar y divulgar los derechos de los habitantes, entre otros cometidos.

Asimismo es su potestad legal obligar a las autoridades de la administración pública a adoptar sus recomendaciones y a dar las explicaciones pertinentes de su actuación sobre los casos concretos violatorio de los derechos de los habitantes que motivaron su gestión.

En esta tarea juegan un papel fundamental los medios de comunicación, a los que consideramos los más apropiados vehículos para transmitir información, hacer denuncias, difundir y proteger los derechos de los habitantes.

Es por eso que la institución se ha propuesto sostener un diálogo permanente con los medios de prensa, pues es con su colaboración y apoyo que puede llevar adelante su cometido.

Como se ha dicho en muchas ocasiones, la prensa tiene por misión informar, educar y entretener. En nuestro caso, dar a conocer los derechos de los habitantes y enseñar la forma correcta de reclamarlos, constituye una alianza vital, lo mismo que mostrar los errores de la administración pública, porque es con su ayuda que, en muchos casos, se les obliga de corregirlos. Por otra parte, la prensa contribuye a la construcción de una cultura de la defensa.

Una de nuestras primeras tareas al asumir el cargo, fue la de ponernos en contacto con los directores, jefes de información y periodistas que cubren la fuente, con el fin de explicarles nuestra política de puertas abiertas, así como solicitarles su ayuda en un proyecto informativo y educativo, que hemos denominado **La Voz de la Defensoría**.

Esta gestión también abarcó a otros programas radiales y televisivos, con el fin de que esos espacios llegaran a todos los estratos de la sociedad, por todos los medios disponibles.

Hemos recibido la más completa colaboración y muestras de gran solidaridad de parte de propietarios y directores. La acogida a los boletines informativos que hemos distribuido han recibido la difusión solicitada, lo mismo que la gestión de entrevistas, reportajes y conferencias de prensa.

Adicionalmente, la Defensoría tiene que agradecer los espacios brindados en forma generosa en los medios que se nombran a continuación y que se están llenando la necesidad de difundir derechos y deberes, formas de acercarse a la institución, derechos de las mujeres, niños, ancianos; órganos de apremio; protección para población especial, quejas de los habitantes sobre bienes y servicios que ofrece la administración pública y tutela del medio ambiente para mejorar la calidad de vida, entre otros.

A todos ellos el reconocimiento de la Defensoría de los Habitantes, el cual se hace extensivo a la Universidad Latina, por proporcionar su laboratorio de radio y los mejores estudiantes para la producción de los programas.

La Voz de la Defensoría

Medio: Radio Monumental, en el espacio **Aló Pueblo**, bajo la dirección del periodista Carlos Jiménez. El espacio ofrecido es el tercer jueves de cada mes.

Medio: Radio Sonora, en el espacio **Aló Arturo**, bajo la dirección de don Arturo Cubillo. Es semanal, 20 minutos cada viernes. Es un espacio propio de la Defensoría.

Medio: Repretel Canal 6, en el espacio Aló que tal que saldrá al aire el próximo mes. Es una producción de Luis Jiménez, en la que la Defensoría tendrá un espacio de 10 minutos cada semana.

Medio: Radio Continente Estéreo, en el espacio **Llamada Nocturna** que dirige don Mario Alberto Cañas. Se dispone de 20 minutos cada 15 días.

Medio: Radio Centro, en el espacio Los sábados con mi gente. Se transmite los sábados de 10 a 1 p.m. La Defensoría hace uso del programa durante 15 minutos cada mes.

Medio: Canal 13. La institución prepara un programa que se difundirá cada 15 días, los miércoles a las 9 p.m., de entrevistas de profundidad, informaciones y otros temas.

Medio: Canal 4, en el programa **En la Mira** que dirige el periodista Jorge Valverde. Se cuenta con un programa cada mes.

CAPITULO IV

ANALISIS ESTADISTICO

En el presente capítulo se expone la información estadística correspondiente a la gestión de la Defensoría de los Habitantes en materia de defensa casuística, la cual se muestra en tres apartados, a saber: A) El mes de abril, que incluye las estadísticas durante la gestión de las nuevas autoridades institucionales; B) El periodo completo de labores, comprendido entre el primero de mayo de 1996 y el 30 de abril de 1997 y C) Las estadísticas consolidadas desde la apertura de la institución el primero de octubre de 1993.

Es importante precisar que aunque el cambio del titular de la Defensoría se produjo a partir del 24 de marzo de 1997, en virtud de los cortes estadísticos realizados por las áreas de defensa, la información se restringe a la operación de la institución durante el mes de abril; las cifras correspondientes al periodo completo se consignan, como se indicó, en la sección siguiente.

A. GESTION INSTITUCIONAL DURANTE EL MES DE ABRIL DE 1997

El inicio de la nueva gestión institucional marcó un desafío en el trabajo de la Defensoría. Desde el inicio del periodo se estableció como prioridad la reducción del número de expedientes en trámite, particularmente de la que se ha dado en denominar la "presa" de expedientes⁴⁴ que al 31 de marzo era de 1159 casos (un 85% del total de expedientes activos en las áreas de defensa de la institución). Dicha presa logró reducirse a 904 expedientes al 30 de abril.

De esta manera, se determinó que era necesario realizar un enorme esfuerzo de todo el personal que labora en materia de defensa, con el objetivo de concluir el trámite de investigación de una buena parte de los casos abiertos al momento de iniciar esta nueva etapa en la vida institucional. Tal esfuerzo rindió importantes frutos, como puede observarse en los cuadros y gráficos siguientes.

El "circulante"⁴⁵, total de expedientes en trámite de investigación en las áreas de defensa, pudo ser disminuido de 1371 casos (al 31 de marzo) a 1187 al 30 de abril, por lo cual se registró una disminución del 13,4%. Si se considera que en el mes de abril la cantidad de expedientes se incrementó en 165, el resultado arroja 349 casos cuyo trámite fue concluido durante ese mes.

Todo esta gestión se ha desarrollado en forma concomitante con una revisión integral de los procesos que se aplican en el trámite de los expedientes; se espera como resultado final una disminución en el tiempo de tramitación y un fortalecimiento de las diversas oficinas para que, con la eficiencia y eficacia que merecen los habitantes, se puedan atender las quejas y denuncias por el funcionamiento del sector público, que han venido mostrando un constante incremento.

⁴⁴ El concepto "presa de expedientes" incluye todos aquellos casos cuya tramitación ha superado el plazo de dos meses establecido por el artículo 21 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República.

⁴⁵ Se entiende por "circulante" el total de expedientes activos (en trámite de investigación) en las áreas de defensa.

El aumento en la demanda de servicios se puede observar en varios campos. Así por ejemplo, el número de consultas atendidas en este periodo muestra un incremento en relación con el promedio mensual de meses anteriores. Mientras el promedio de todo el periodo de labores (mayo del 96 a abril del 97) fue de 1521 consultas atendidas cada mes, solamente en abril se recibieron y atendieron **2060** solicitudes (un aumento de más de un **35%**).

Por otra parte, el número de expedientes admitidos también mostró un ascenso, consecuencia lógica de una mayor afluencia de público (por las vías usuales: consultas telefónicas, gestiones en las oficinas centrales y envío de denuncias por correo y facsímil). De un promedio de 124 expedientes abiertos por mes durante todo el año de labores, en el mes de abril se pasó a **165** expedientes admitidos (un **33%** por encima del promedio).

Mientras el personal de la institución realizaba un trabajo de gran intensidad para concluir el trámite de investigación de numerosos casos -y sin que en momento alguno aumentara el personal asignado al trámite de expedientes-, el aumento en la demanda de los servicios de la Defensoría superior a un 30% tornó más difícil la labor; pese a ello los resultados obtenidos se consideran muy satisfactorios. Como muestra de lo anterior cabe mencionar que mientras el promedio de casos cerrados por mes en todo el periodo (mayo 96 a abril 97) fue de 138, durante el mes de abril se concluyó el trámite de investigación de **349** expedientes (un aumento en relación con el promedio de un **152,9%**).

Gráfico # 1: Aumento en la demanda de servicios de la Defensoría durante el mes de abril de 1997 en relación con el promedio mensual del periodo

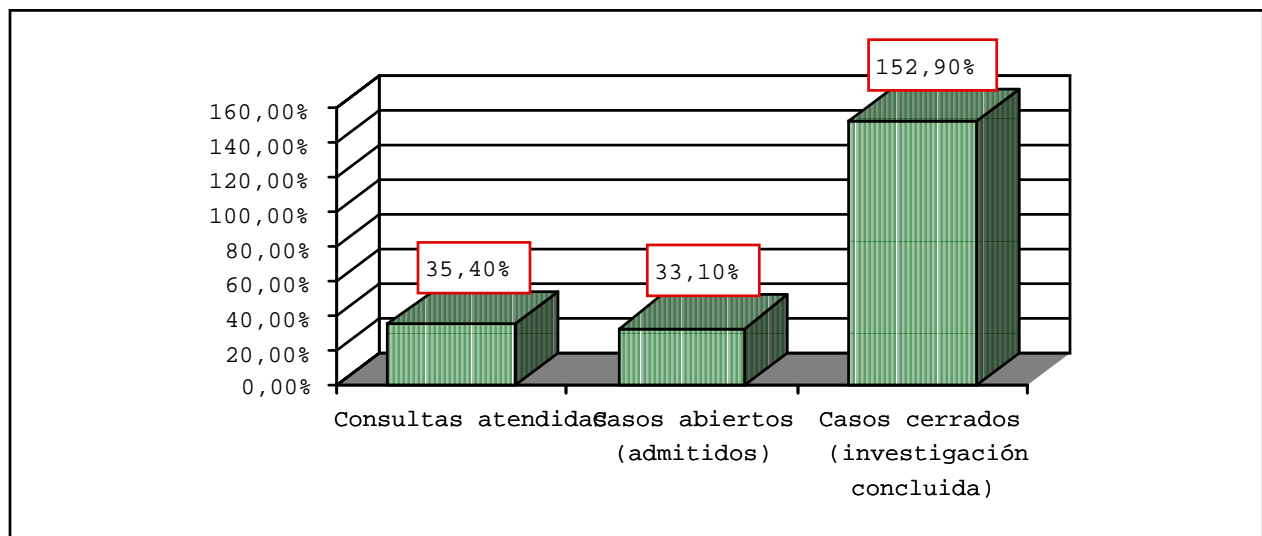
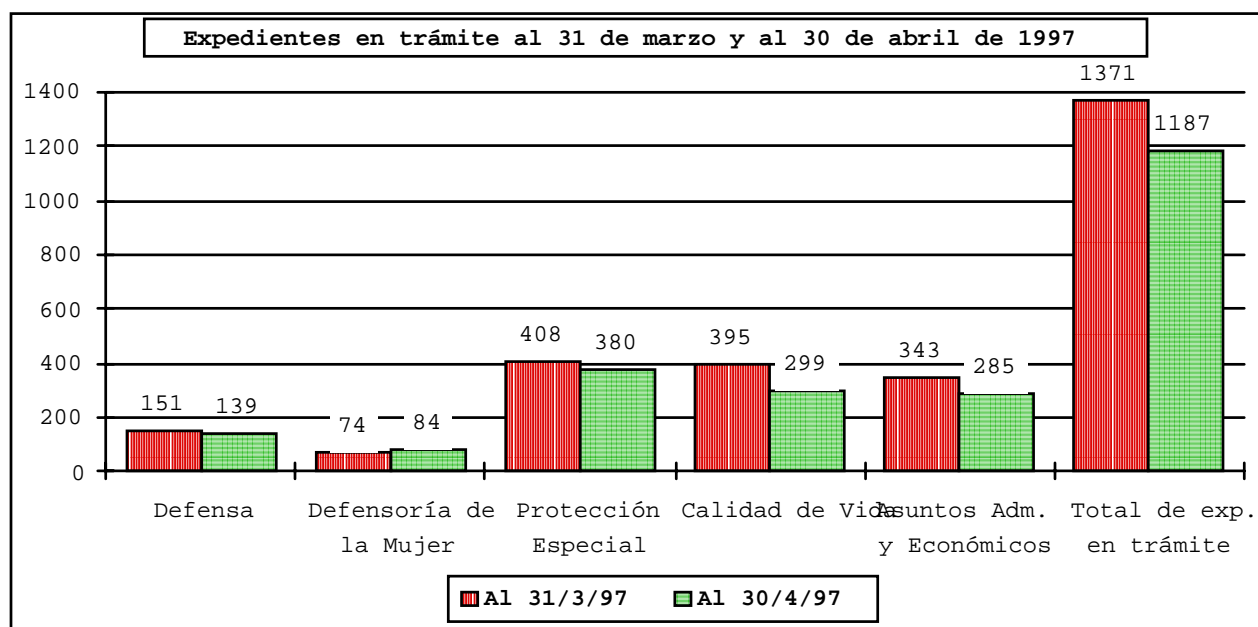


Tabla # 1: Circulante de expedientes en las áreas de defensa durante el mes de abril de 1997

Dirección responsable del trámite	Expedientes en trámite al 31/3/97	Expedientes iniciados durante el mes de abril	Expedientes cerrados durante el mes de abril	Expedientes en trámite al 30/4/97
Defensa	151	37	-49	139
Defensoría de la Mujer	74	18	-8	84
Protección Especial	408	22	-50	380
Calidad de Vida	395	34	-130	299
Asuntos Adm. y Económicos	343	54	-112	285
TOTAL	1371	165	-349	1187

Gráfico # 2: Variación en el circulante de expedientes en las áreas de defensa durante el mes de abril de 1997

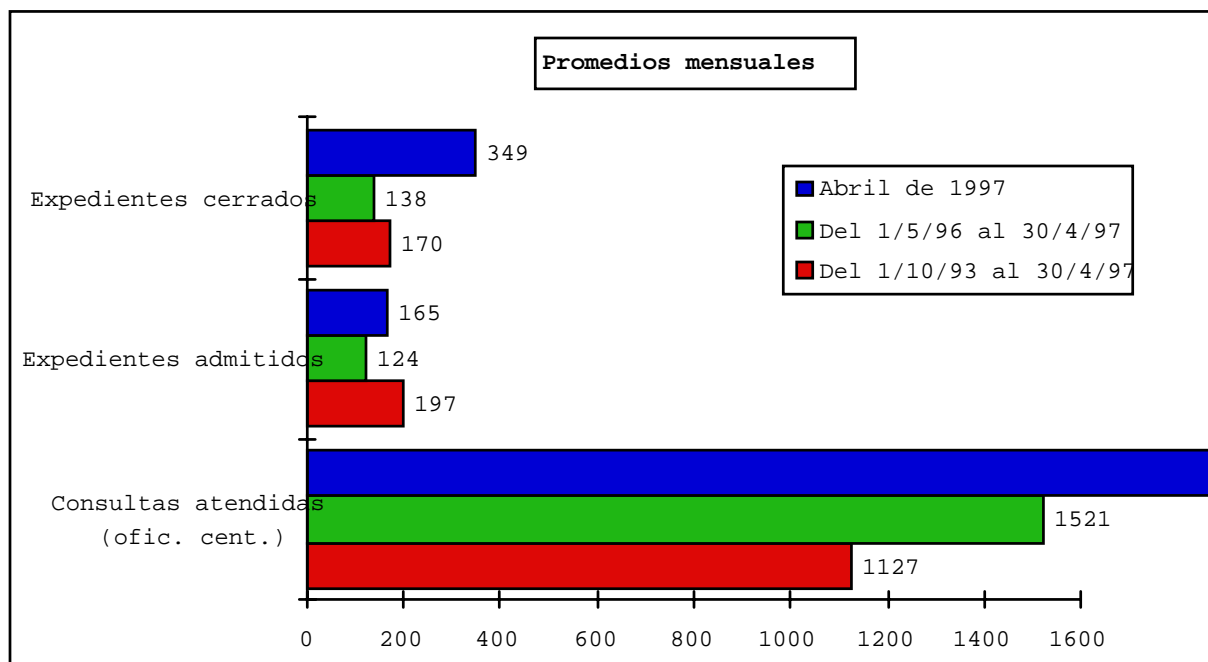


En la tabla y gráficos mostrados a continuación pueden observarse algunas comparaciones entre los resultados de la gestión en materia de casuística durante el mes de abril anterior y los promedios mensuales en cada uno de los rubros en los periodos 1993-1997 y 1996-1997.

Tabla # 2: Promedios mensuales de consultas atendidas y expedientes admitidos y cerrados (Comparativo de periodos 93-97, 96-97 y abril de 1997)

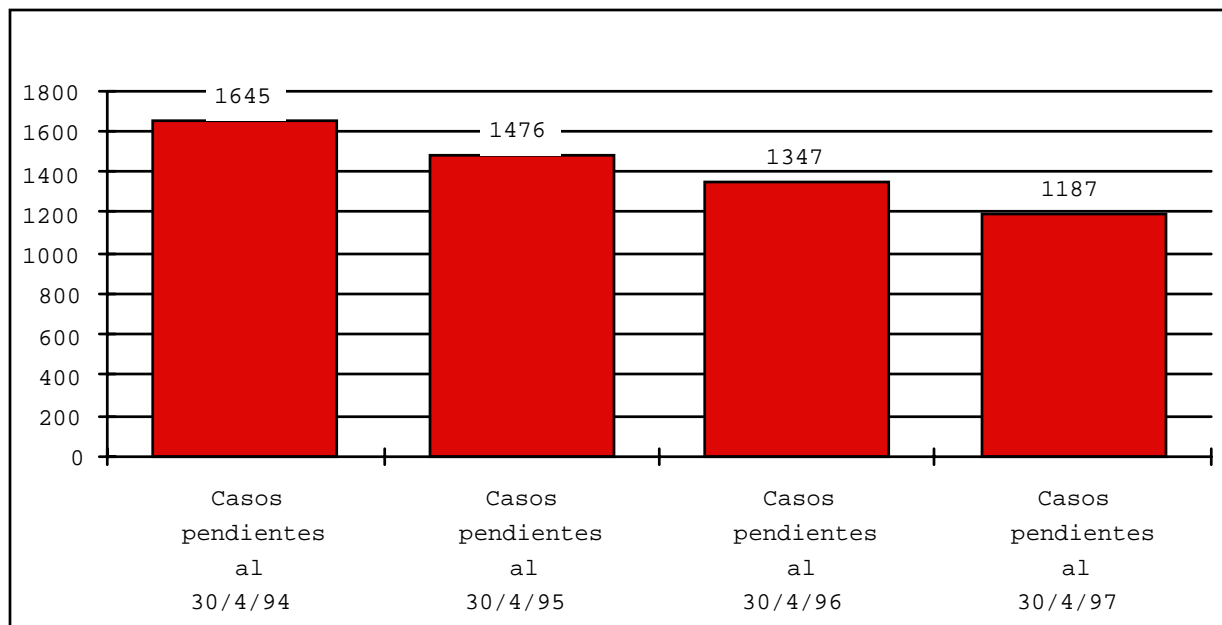
Periodo	Promedio mensual de consultas atendidas en oficinas centrales	Promedio mensual de expedientes admitidos	Promedio mensual de expedientes cerrados
1/10/93 al 30/4/97	1127	197	170
1/5/96 al 30/4/97	1521	124	138
Mes de abril 97	2060	165	349

Gráfico # 3: Promedios mensuales de consultas atendidas y expedientes admitidos y cerrados (Comparativo de periodos 93-97, 96-97 y meses de marzo y abril de 1997)



En la tabla número uno puede observarse cómo todas las direcciones lograron disminuir el número de expedientes en trámite durante el mes de abril anterior. La única dirección que no logró a plenitud este objetivo es la Defensoría de la Mujer, lo cual se explica por un incremento muy notable en el número de expedientes admitidos para trámite de esa área. En tanto entre mayo de 1996 y febrero de 1997 el promedio de expedientes admitidos por mes para la Defensoría de la Mujer era de SIETE, durante los últimos dos meses se admitieron 28 casos (14 por mes, un incremento del 100%); solamente durante el mes de abril se abrieron 18 expedientes para esa dirección, lo cual obviamente excedió la posibilidad de gestión de la profesional a cargo de esos casos e incidió en un ligero incremento en el número de asuntos pendientes. En la actualidad se están estudiando medidas emergentes a ese respecto.

Gráfico # 4: Expedientes en trámite al final de cada periodo (1994, 1995, 1996 y 1997)



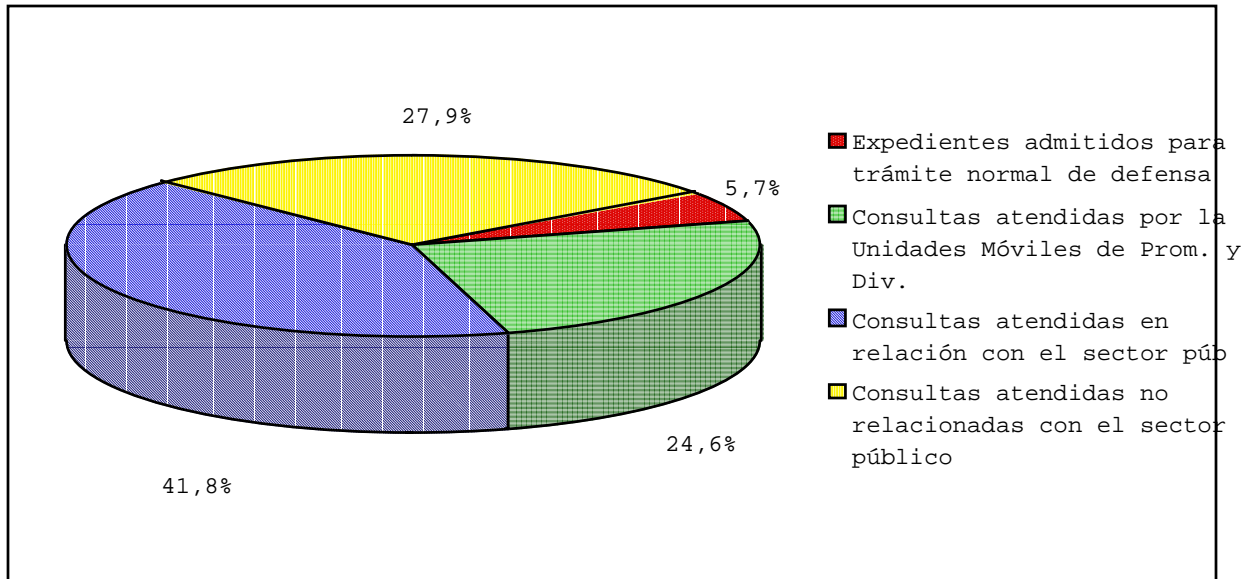
B. EL AÑO DE LABORES: 1° DE MAYO DE 1996 A 30 DE ABRIL DE 1997

En relación con el año de labores, es importante destacar un importante incremento en la demanda de servicios de la institución en el campo de la defensa en relación con el periodo anterior, como lo muestra el incremento de más de un 30% en el número de expedientes y consultas atendidas (que totalizaron 26209 en el año). Por otra parte, resulta significativo el aporte realizado por las Unidades Móviles de Divulgación y Promoción, quienes atendieron cerca de la cuarta parte de la demanda de servicios de la Defensoría entre mayo de 1996 y abril de 1997.

Tabla # 3: Atención de la demanda de servicio de defensa según el tipo de trámite efectuado (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)

Categoría del asunto	No.	%
Expedientes admitidos para trámite normal de defensa	1496	5,7%
Consultas atendidas por las Unidades Móviles de Prom. y Div.	6460	24,6%
Consultas atendidas en relación con el sector público	10950	41,8%
Consultas atendidas no relacionadas con el sector público	7303	27,9%
TOTAL	26209	100,0%

Gráfico # 5: Atención de la demanda de servicio de defensa según el tipo de trámite efectuado (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)



En concordancia con lo que se ha mostrado en periodos anteriores, las consultas atendidas en forma telefónica -que implican esencialmente una orientación a la persona acerca de las gestiones que debe realizar ante determinado problema o situación- son la mayoría. De igual forma, este tipo de consultas se dividen casi por igual entre aquellas relacionadas con el sector público y las que se refieren a asuntos entre particulares, lo que demuestra que es una instancia a la que los habitantes recurren para orientación y no para formular denuncias.

Por su parte, en las consultas o denuncias planteadas en forma personal en las oficinas centrales de la Defensoría, casi un 65% se refiere al sector público, lo que demuestra un mejor conocimiento de los asuntos que pueden ser atendidos por la institución. Este porcentaje se incrementa todavía más en las consultas recibidas por carta o facsímil, donde supera el 90% en ambos casos y demuestra con ello un conocimiento mucho mayor del ámbito de acción de la Defensoría (o bien, que se ha efectuado previamente algún tipo de consulta).

Tabla # 4: Distribución de las consultas según la forma de recepción (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)

Forma de recepción	No. asuntos
Escritas y por otros medios	2076
Telefónicas	9567
Personales (recibidas por Oficina Admisibilidad)	7996
Personales (recibidas por Unidades Móviles)	6460

Gráfico # 6: Distribución de las consultas según la forma de recepción (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)

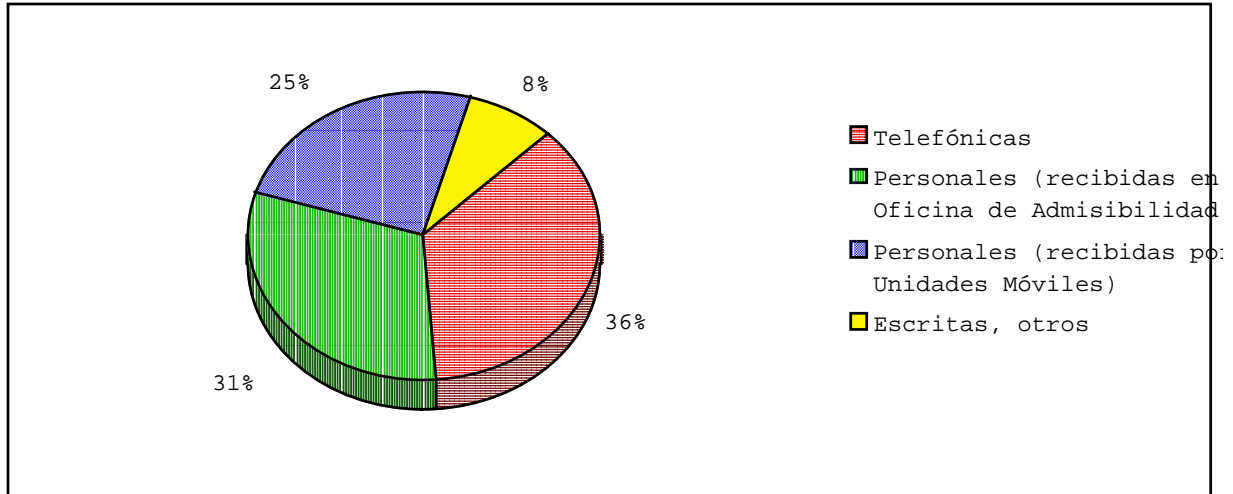
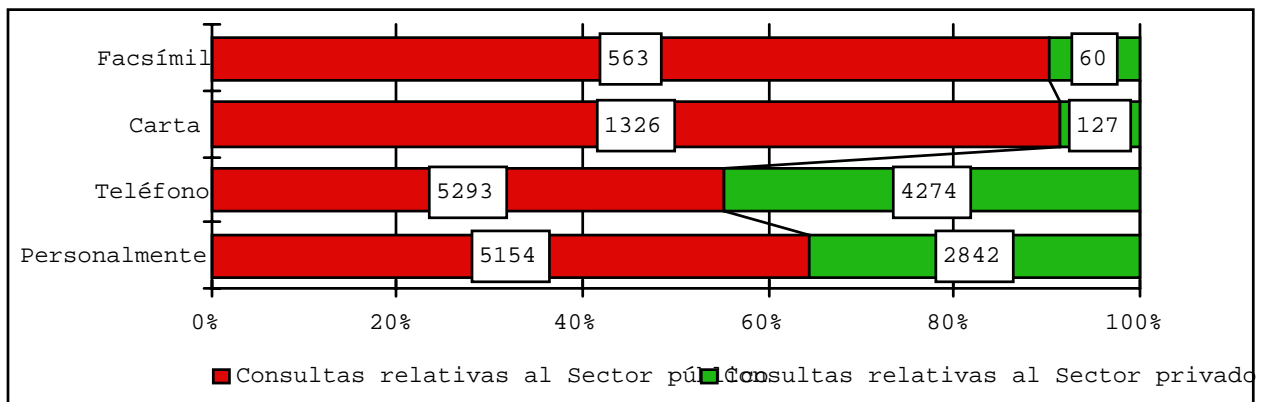


Tabla # 5: Distribución de las consultas recibidas en la Oficina de Admisibilidad según correspondan al sector público o privado y según la forma de recepción (del 1º de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)

Forma de recepción	Consultas relativas al Sector público	Consultas relativas al Sector privado	% correspondiente a consultas sobre el sector público
Personalmente	5154	2842	64,5%
Teléfono	5293	4274	55,3%
Carta	1326	127	91,2%
Facsímil	563	60	90,4%

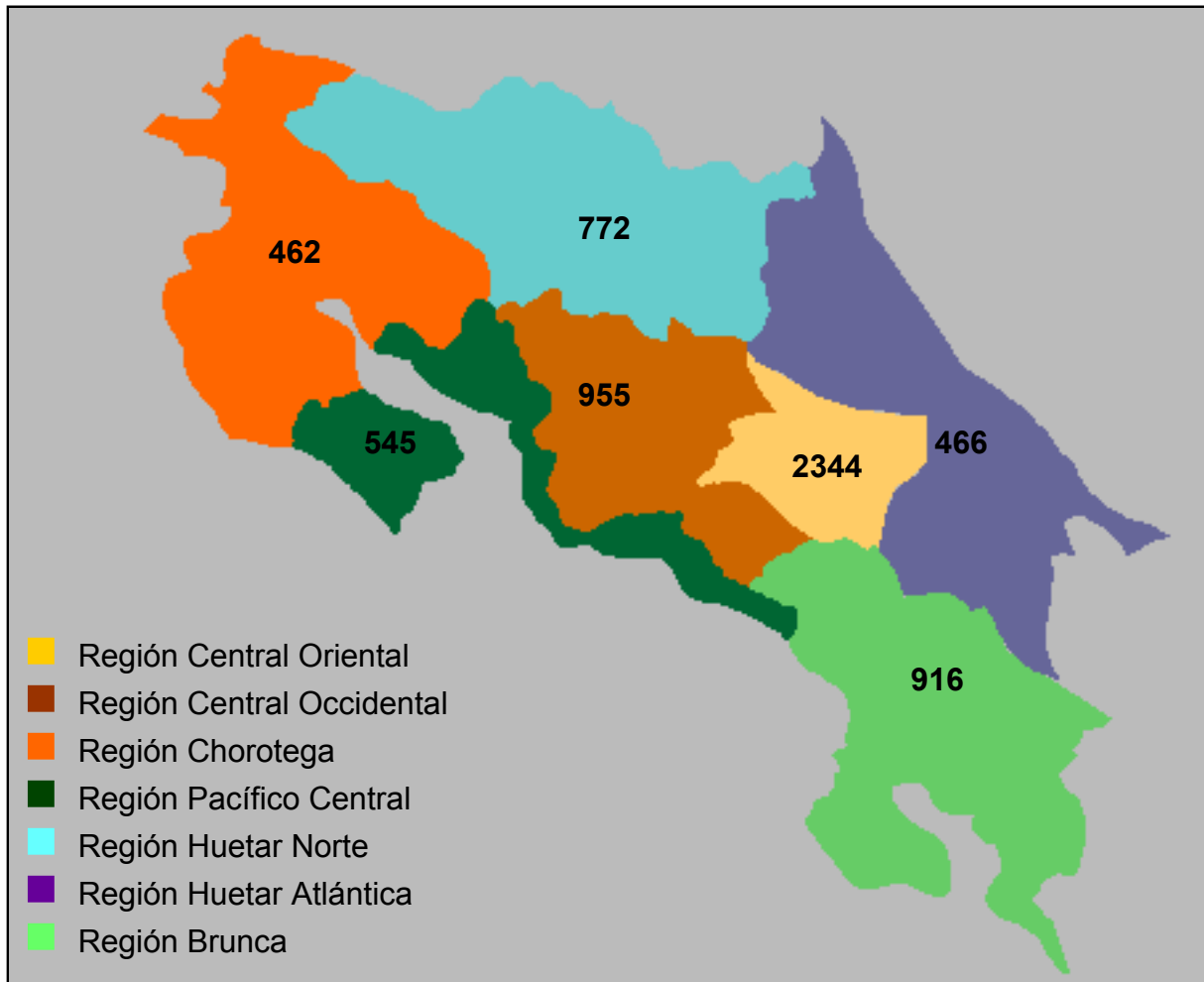
Gráfico # 7: Distribución de las consultas según correspondan al sector público o privado según la forma de recepción (del 1º de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)



Cabe destacar en este apartado la importancia que tienen las más de seis mil consultas atendidas por las Unidades Móviles de Promoción y Divulgación en el total de consultas atendidas por la institución durante este año de labores. Su porcentaje, cercano a un 25% del

total de la demanda de servicios de defensa de la Defensoría, es una muestra del impacto que produce la proyección hacia las comunidades de todo el país, en particular de aquellas ubicadas en zonas rurales o de difícil acceso. En el gráfico número ocho se aprecia la distribución de las solicitudes atendidas según la región del país.

Gráfico # 8: Consultas atendidas por las Unidades Móviles de Promoción y Divulgación en cada región (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)



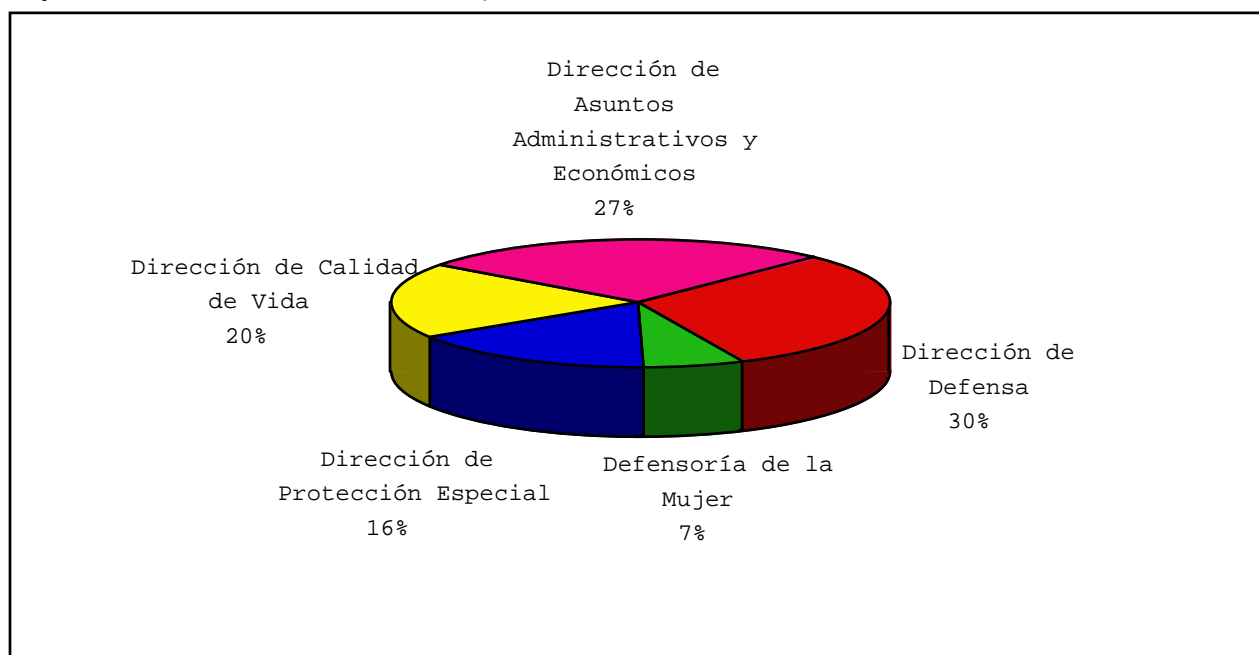
Nota: Las Unidades Móviles de Divulgación y Promoción atendieron consultas únicamente entre los meses de mayo de 1996 y febrero de 1997. Durante los meses de marzo y abril de 1997 realizaron actividades de evaluación del programa.

Tabla # 6: Expedientes abiertos para trámite según la dirección que lo tramita (admitidos entre el 1° de mayo de 1996 y el 30 de abril de 1997)

Area u oficina	No. de asuntos	Porcentaje
----------------	----------------	------------

Dirección de Defensa	460	30,7%
Defensoría de la Mujer	100	6,7%
Dirección de Protección Especial	239	16,0%
Dirección de Calidad de Vida	292	19,5%
Dirección de Asuntos Admtvos. y Económ.	405	27,1%
TOTAL	1496	100,0%

Gráfico # 9: Distribución porcentual por dirección de los expedientes admitidos (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)

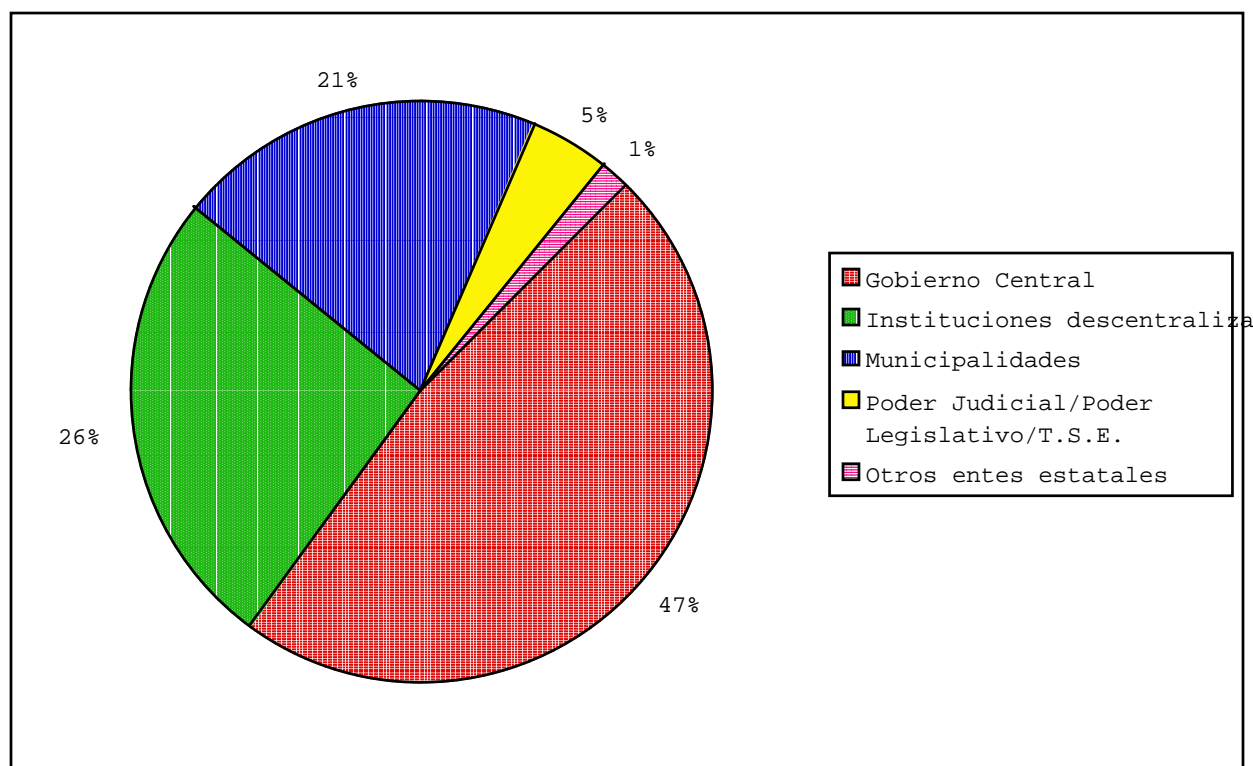


De especial interés es la distribución -por sector del estado al que pertenecen- de las instituciones denunciadas en los casos que han sido abiertos para trámite en la Defensoría a lo largo del último año. Destaca que un 47% de los asuntos se refieren al Gobierno Central y sus instituciones, mientras que las instituciones descentralizadas o con desconcentración máxima representan un 26% y los gobiernos locales (municipalidades) un 21%. El restante 6% se refiere a los poderes legislativo, judicial, el organismo electoral u otros entes bajo la supervisión de la Defensoría.

Tabla # 7: Sector institucional con el que se relacionan las denuncias en expedientes admitidos para trámite entre el 1° de mayo de 1996 y el 30 de abril de 1997

Sector institucional	Cantidad de denuncias
Ministerios (gobierno central)	805
Instituciones autónomas y semiautónomas	437
Municipalidades	349
Poder Judicial	27
Poder Legislativo	45
Otros entes estatales	24
Tribunal Supremo de Elecciones	5

Gráfico # 10: Instituciones denunciadas en los expedientes admitidos para trámite entre el 1° de mayo de 1996 y el 30 de abril de 1997)



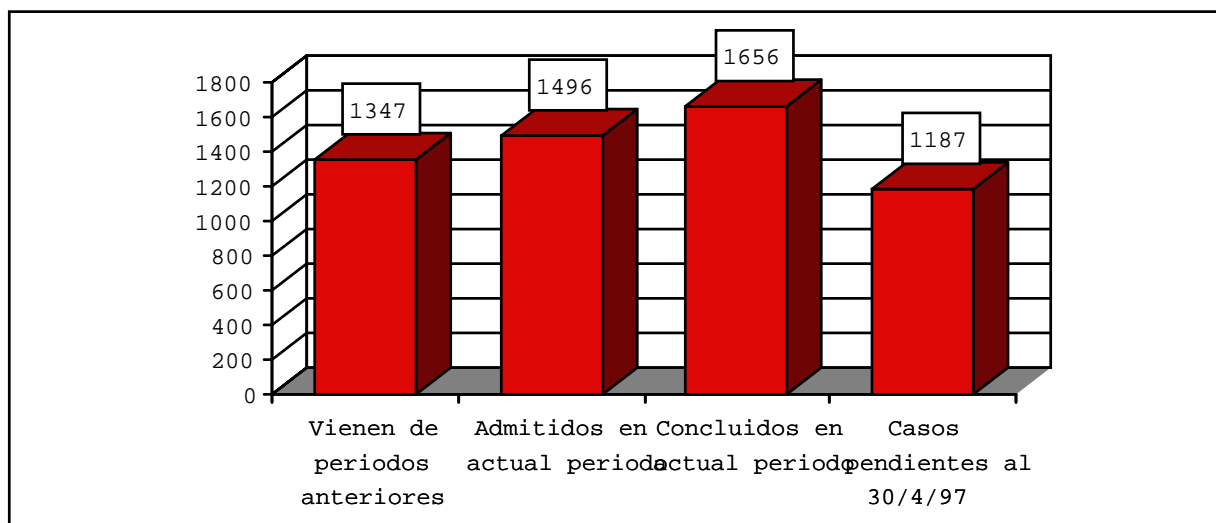
Durante el último año de labores se logró satisfacer adecuadamente la demanda de servicios en cuanto a trámite de expedientes formales se refiere, puesto que de los 2843 expedientes que fueron tramitados a lo largo del año (1347 provenientes de periodos anteriores y 1496 admitidos en el periodo bajo estudio), se logró concluir el trámite de 1656 (lo cual

representa casi un 60% del total). El resto (1187 casos) seguirán en trámite en el periodo siguiente, en virtud esencialmente de su complejidad o del corto tiempo que ha transcurrido desde que se inició su gestión.

Tabla # 8: Expedientes por período de origen y estado de trámite actual según área y total (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)

Dirección que tramita el expediente	Vienen de periodos anteriores	Admitidos en el actual periodo	Concluidos en actual periodo	Casos pendientes al 30/4/97
Def. de la Mujer	51	100	(67)	84
Protec. Espec.	394	239	(253)	380
Calidad de Vida	475	292	(468)	299
Adm. y Econ.	290	405	(410)	285
Direc. Defensa	129	460	(450)	139
Otros	8	0	(8)	0
TOTAL	1347	1496	(1656)	1187

Gráfico # 11: Expedientes por período de origen y estado de trámite (del primero de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)



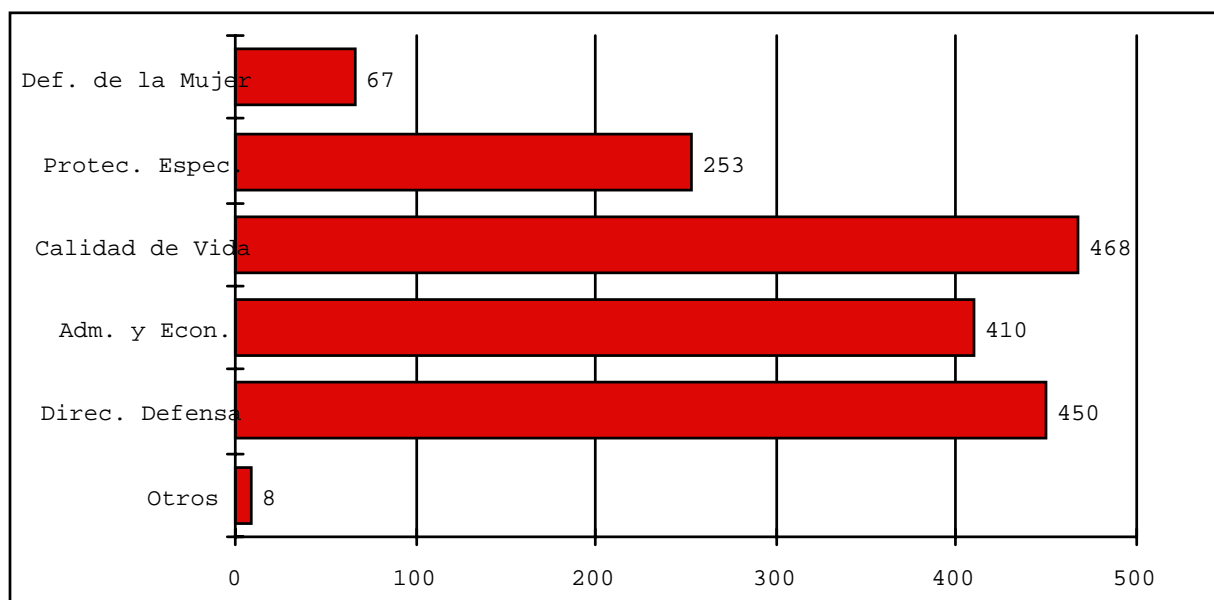
De los expedientes concluidos en el periodo de labores, 1082 correspondieron a casos iniciados antes del primero de mayo de 1996 (periodos anteriores) y 574 a los que se admitieron en el actual periodo. Ello implica que al 30 de abril de 1997, quedan en trámite únicamente 265

expedientes que fueron abiertos en periodos anteriores (lo cual marca el nivel más bajo de los cuatro años de gestión).

Tabla # 9: Expedientes concluidos por periodo de recibo según área de defensa y total (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)

Dirección que tramitó el expediente	Admitidos en periodos anteriores	Admitidos en el actual periodo	TOTAL
Def. de la Mujer	44	23	67
Protec. Espec.	225	28	253
Calidad de Vida	415	53	468
Adm. y Econ.	283	127	410
Direc. Defensa	107	343	450
Otros	8	0	8
TOTAL	1082	574	1656

Gráfico # 12: Expedientes concluidos por dirección que lo tramitó (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)



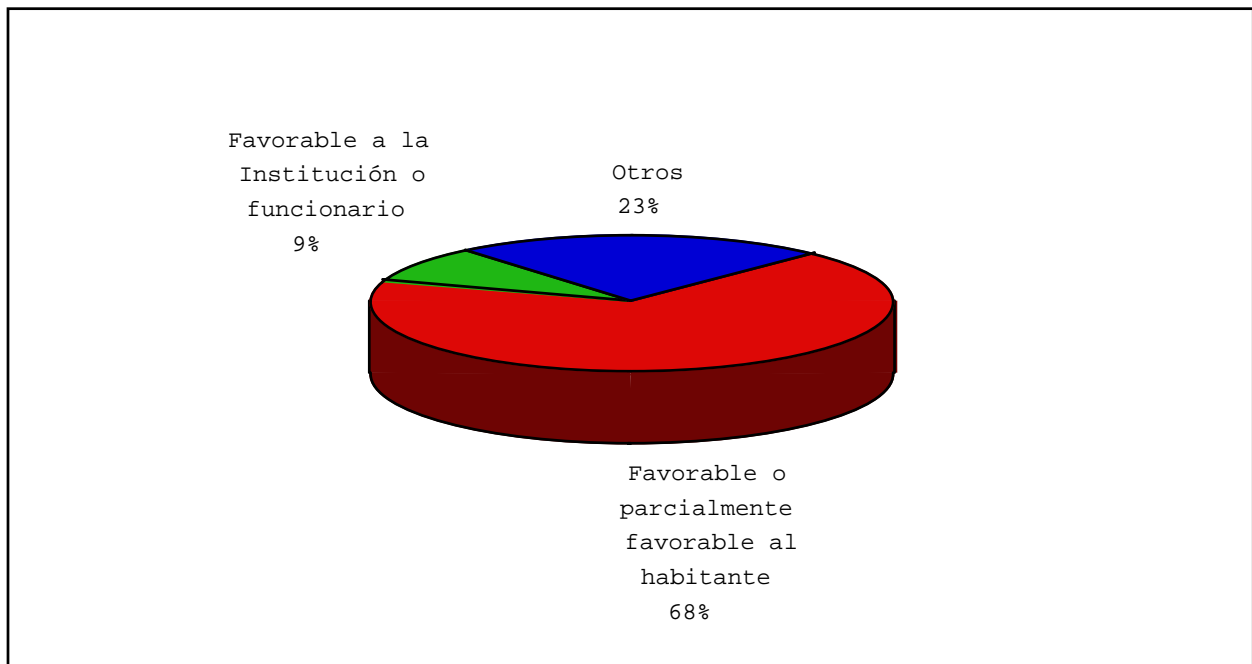
En el resultado de los expedientes concluidos en el actual periodo puede observarse un ligero incremento en el número de los que fueron clasificados en la categoría de "otros", producto de una revisión general de todos los expedientes en trámite. Esta revisión mostró que

muchos de los asuntos que se encontraban en trámite se habían solucionado, por sí solos o en virtud de las gestiones emprendidas por la Defensoría, por lo que se procedió a su cierre y archivo bajo esa categoría.

Tabla # 10: Resultado del trámite de expedientes concluidos según área que lo atendió y total (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)

Dirección	Favorable al habit.	Parcialm. favorable	Favorable a Instituc.	Otros	TOTAL
Dirección de Defensa	406	0	1	43	450
Defensoría de la Mujer	26	6	5	30	67
Dirección Protección Espec.	102	23	76	52	253
Dirección Calidad de Vida	345	3	38	82	468
Dirección Admtvos./Econom.	185	19	32	174	410
Otras dependencias	5	0	0	3	8
Total de casos	1069	51	152	384	1656
% del total de casos	64,5%	3,1%	9,2%	23,2%	100,00%

Gráfico # 13: Resultado del trámite de expedientes concluidos (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)



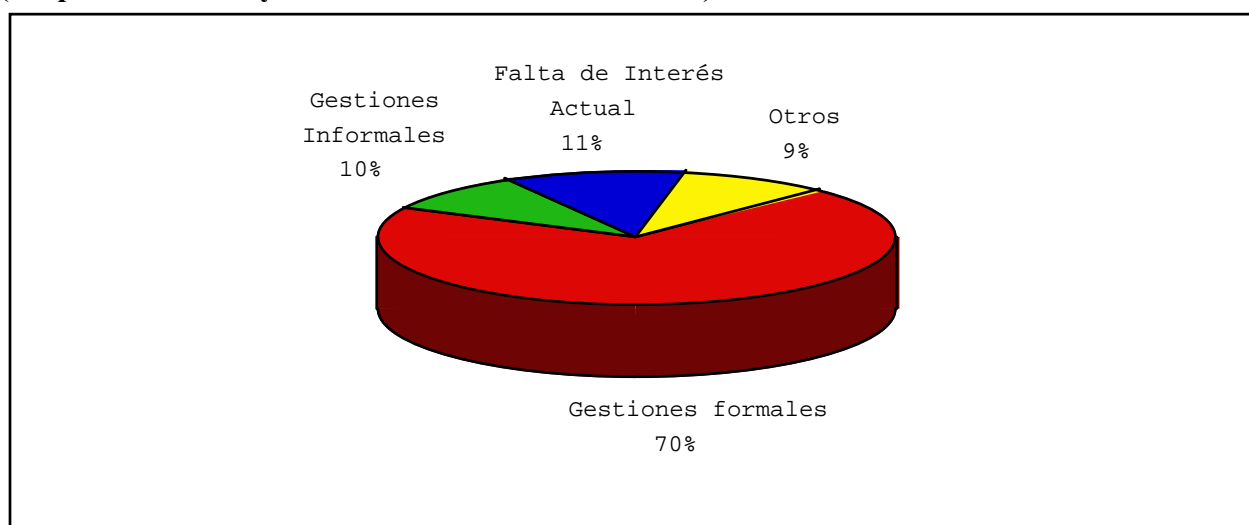
Tal y como se ha venido observando en los últimos informes, la tramitación formal de los asuntos ha venido cobrando mayor fuerza, dado que en muchas instituciones los propios

funcionarios solicitan el envío de documentos escritos para efectos de llevar un registro de las gestiones atendidas a la Defensoría. No obstante, se está desarrollando un proceso que tiende a aumentar la proporción y efectividad de las gestiones informales (llamadas telefónicas, visitas y otros), con el fin de disminuir los tiempos de tramitación de los expedientes y satisfacer al habitante en forma más oportuna.

Tabla # 11: Expedientes por tipo de gestión que condujo al cierre, según área que los tramitó y total (del 1° de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)

Dirección	Gestiones formales	Gestiones informales	Falta de Interés Actual	Otros	TOTAL
Dirección de Defensa	394	15	16	25	450
Defensoría de la Mujer	38	3	12	14	67
Dirección Protección Especial	143	43	54	13	253
Dirección Calidad de Vida	341	49	68	10	468
Dirección Admtvos./Económicos	234	49	36	91	410
Otras dependencias	5	0	0	3	8
Total de casos	1155	159	186	156	1656
% del total de casos	69,7%	9,6%	11,2%	9,5%	100,00%

Gráfico # 14: Distribución relativa de expedientes por tipo de gestión que condujo al cierre (del primero de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997)



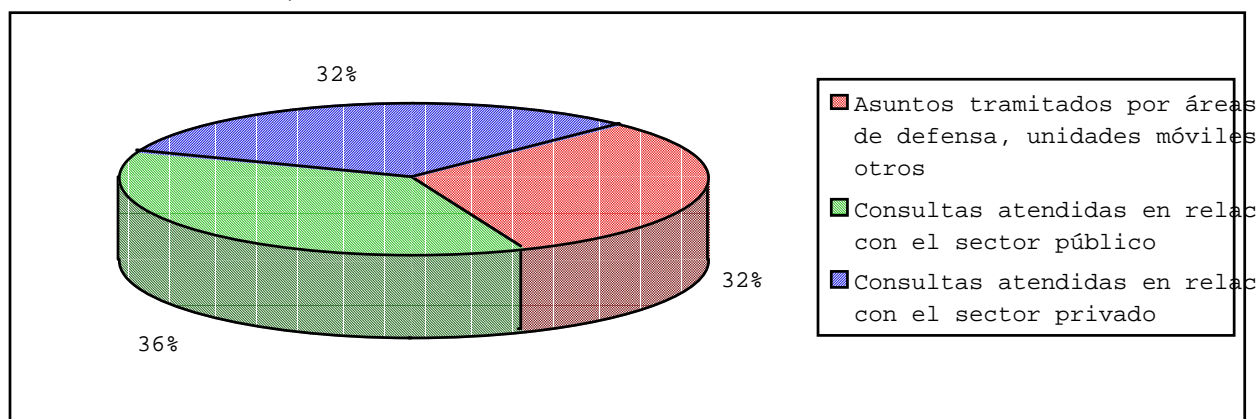
C. RESULTADOS CONSOLIDADOS DE LA GESTION INSTITUCIONAL ENTRE 1993 Y 1997

Definitivamente los resultados obtenidos a lo largo de 43 meses de labores llenan de satisfacción a la institución. Casi 64.000 asuntos atendidos, de los cuales un 14% se ha tramitado como expedientes formales (8500 casos). De estos 8500, más de un 62% ha tenido resultados favorables al habitante y solamente en un 17% no se ha logrado demostrar algún tipo de violación a los derechos de los habitantes o algún tipo de actuación, acto u omisión ilegal, arbitrario o inmoral por parte del sector público. Tales cifras muestran con contundencia la eficacia de la labor de control ejecutada por la Defensoría. Y para quienes consideran que tales resultados no pasan de ser letra muerta, del seguimiento de recomendaciones efectuado durante el último año se desprende que casi un 90% de las recomendaciones vertidas por la Defensoría han sido ejecutadas por las administraciones públicas responsables de hacerlo -un buen argumento para oponer a quienes indican que sus recomendaciones deberían tener un carácter vinculante-.

Tabla # 12: Atención de la demanda de servicio de defensa según el tipo de trámite efectuado (del 1° de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)

Tipo de trámite	No.	%
Expedientes admitidos para trámite normal de defensa	8500	13,4%
Asuntos atendidos por la Defensoría Itinerante	1026	1,6%
Consultas atendidas por Unidades Móviles de Divulg. y Promoc.	10073	15,8%
Otros asuntos atendidos formal e informalmente	504	0,8%
Consultas atendidas en relación con el sector público	23244	36,6%
Consultas atendidas no relacionadas con el sector público	20221	31,8%
TOTAL	63568	100,00%

Gráfico # 15: Labor de defensa según tipo de asunto atendido (del 1° de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)



El conocimiento de la institución es algo que paulativamente va mejorando, como lo muestra una tendencia -que se mantiene en aumento- de que los casos planteados ante la

Defensoría estén relacionados con el sector público. El ámbito de acción que la ley determinó para la institución motiva que no puedan ser conocidos formalmente aquellos asuntos referidos a problemas entre particulares o en los que no exista una acción u omisión de órganos del sector público. El hecho de que los asuntos relacionados con el sector privado hayan pasado de un 77,5% en abril de 1994 a un 40% en abril de 1997 muestra, al tiempo que un mejor conocimiento de la institución por parte de los habitantes, una consolidación de la Defensoría.

Gráfico # 16: Consultas atendidas por período de actividad según el sector al que se refieren (del 1° de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)

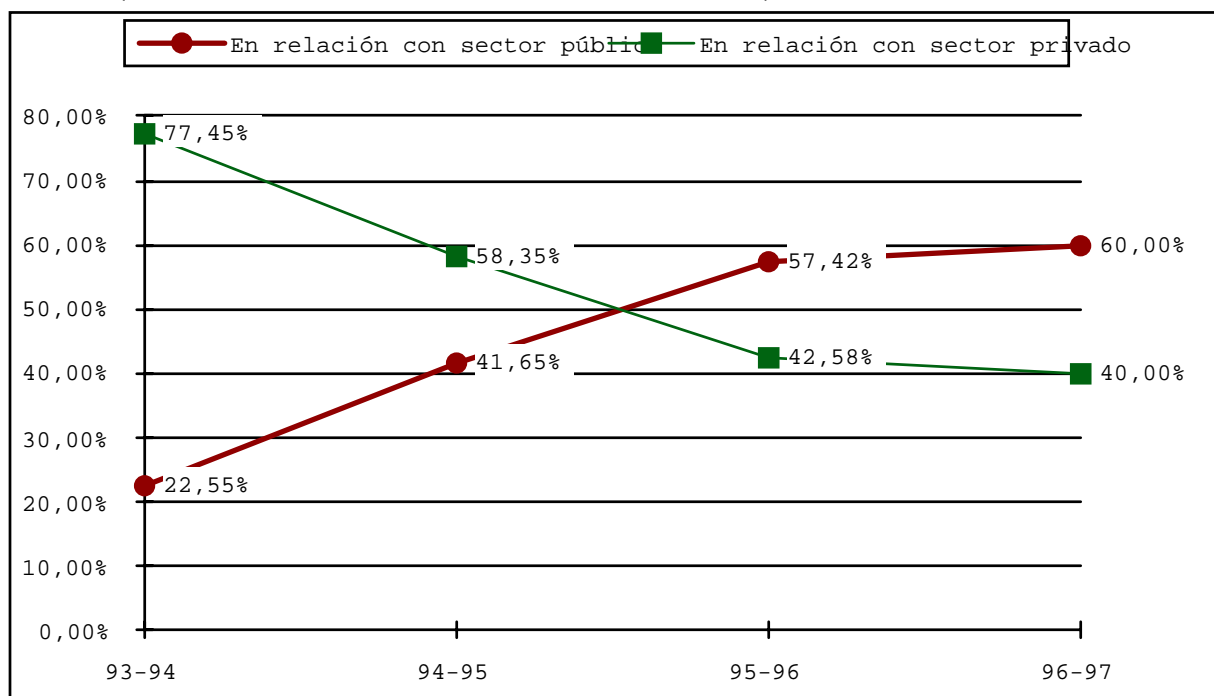


Tabla # 13: Forma de recepción de los asuntos atendidos en defensa (del 1° de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)

Forma de recepción	N° de asuntos
Personal	35119
Teléfono	22842
Carta	3977
Facsímil	1241
Investigaciones de oficio	285
Otros	104
TOTAL	63568

Gráfico # 17: Forma de recepción de los asuntos atendidos en defensa (del 1° de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)

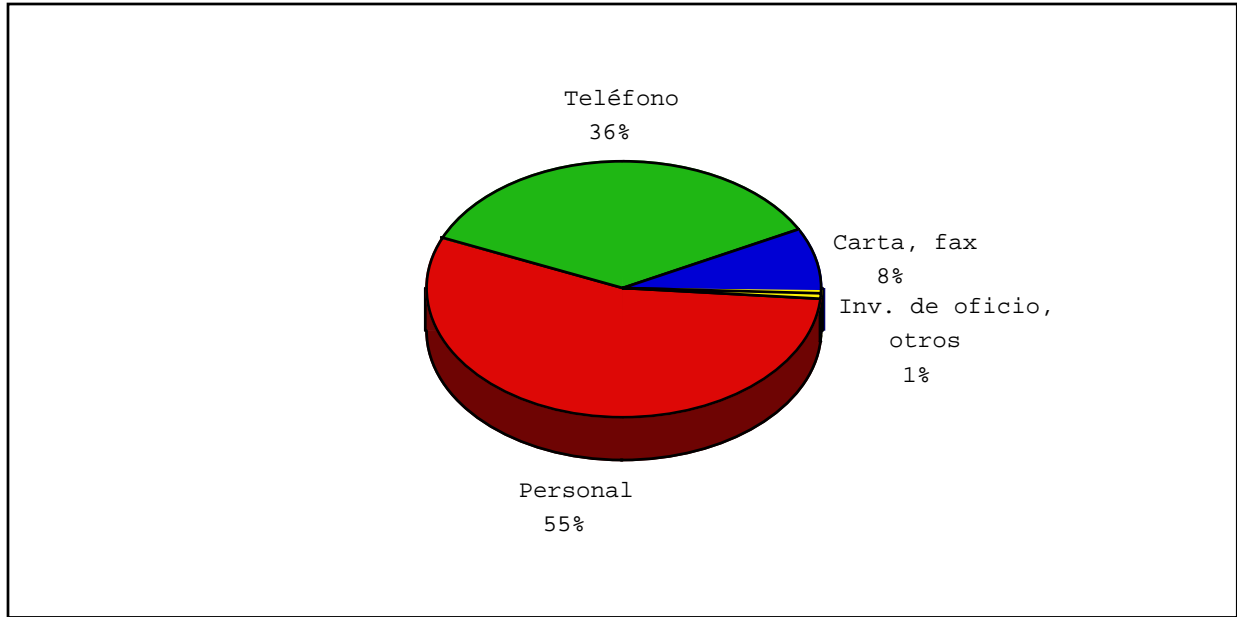


Tabla # 14: Asuntos atendidos por las Unidades Móviles de Promoción y Divulgación por período de actividad (del 1° de marzo de 1995 al 28 de febrero de 1997)

Periodo	Cantidad
1995-1996	3613
1996-1997	6460
% de aumento	78,8%

Tabla # 15: Casos de defensa atendidos en cada periodo de labores (del 1° de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)

Periodo de labores	Asuntos atendidos	Promedio mensual
1/10/93 al 30/4/94 (7 meses)	6201	886
1/5/94 al 30/4/95 (12 meses)	11242	937
1/5/95 al 30/4/96 (12 meses)	19916	1660
1/5/96 al 30/4/97 (12 meses)	26209	2184
Total y promedio general	63568	1478

Gráfico # 18: Promedio de asuntos atendidos en cada periodo de actividad (del 1° de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)

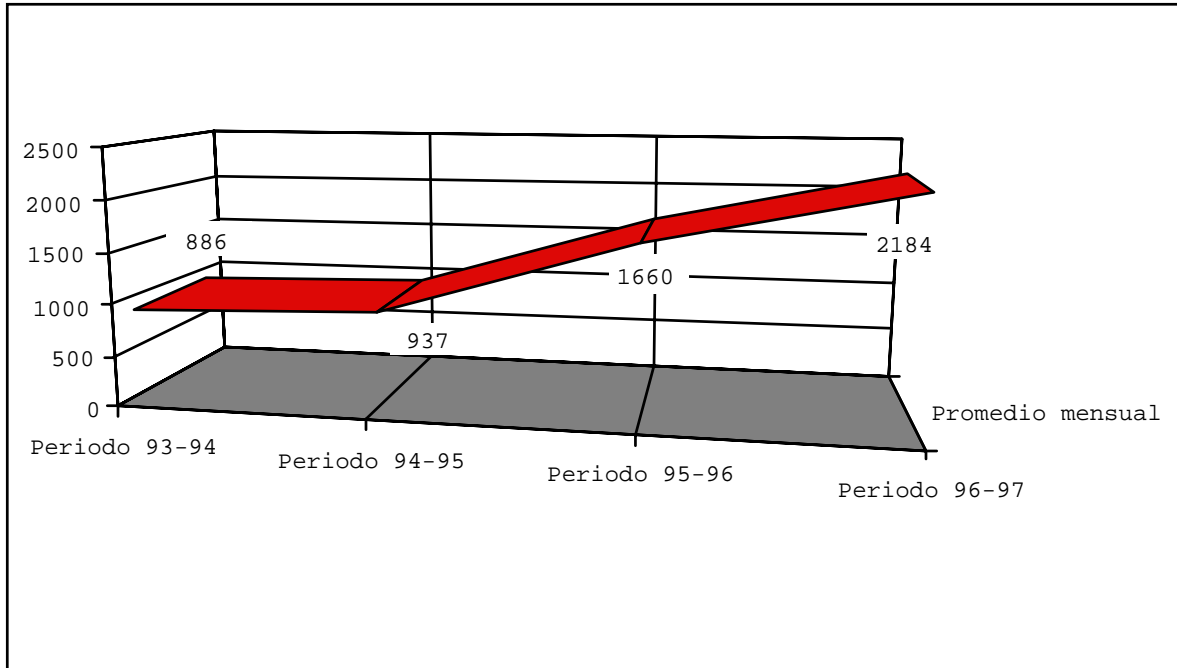


Tabla # 16: Distribución por áreas de los expedientes admitidos para trámite normal de defensa (del 1° de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)

Area u oficina	N° de casos	Porcentaje
Defensoría de la Mujer	396	4,7%
Dirección de Protección Especial	1672	19,7%
Dirección de Calidad de Vida	1981	23,3%
Dirección de Asuntos Admtvos. y Económicos	2773	32,6%
Dirección de Defensa y otras dependencias	1678	19,7%
TOTAL	8500	100,0%

Gráfico # 19: Distribución por áreas de los expedientes admitidos para trámite normal de defensa (del 1° de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)

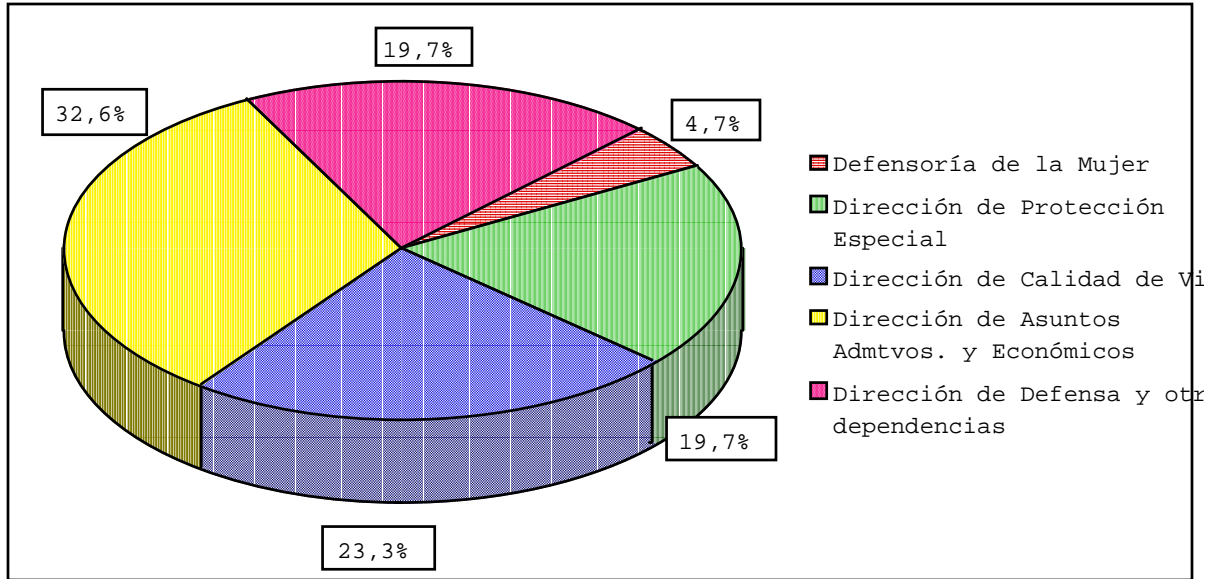
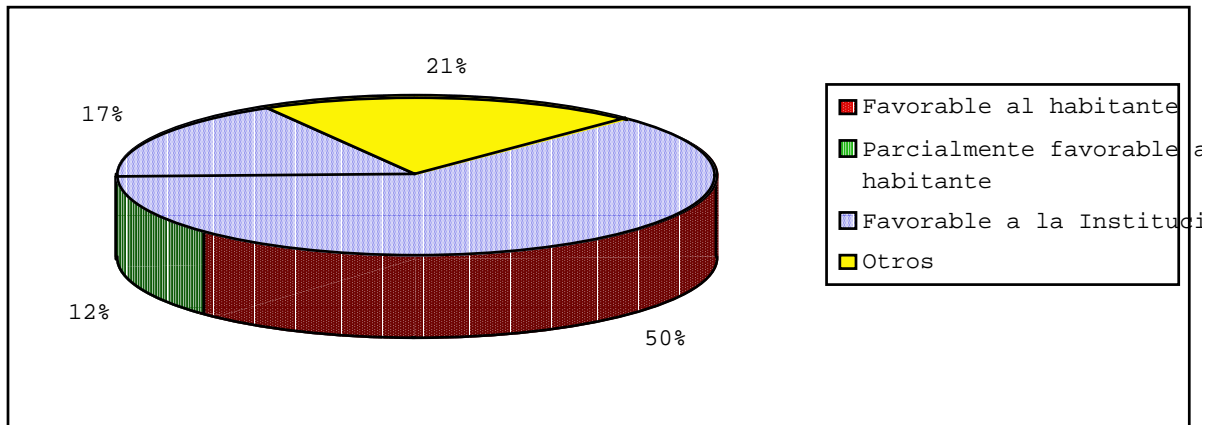


Tabla # 17: Expedientes concluidos (1 de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)

Resultado del trámite	No. de casos	Porcentaje
Favorable al habitante	3658	50,0%
Parcialmente favorable al habitante	890	12,2%
Favorable a la Institución	1246	17,0%
Otros	1519	20,8%
TOTAL	7313	100,00%

Gráfico # 20: Expedientes concluidos (del 1 de octubre de 1993 al 30 de abril de 1997)



CAPITULO V

INFORME DE GESTION

A continuación se describen resumidamente las actividades realizadas durante el período que comprende este Informe con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y propósitos expuestos en la presentación.

A. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

1. *Balance de la situación institucional*

Durante los primeros años de funcionamiento la Defensoría de los habitantes ha sido percibida por la sociedad de forma sumamente satisfactoria identificándola como mecanismo de canalización de una importante cantidad de inquietudes referentes a la protección de sus derechos fundamentales.

El balance general de las labores del periodo 93-97 presenta una institución que cuenta con un alto respaldo de la población que le reconoce legitimidad y credibilidad en sus actuaciones. Se trata ahora de aprovechar la experiencia acumulada para desarrollar nuevas perspectivas de abordaje que garanticen la permanencia de ese reconocimiento.

Se trata de consolidar una institución que se constituya en instrumento de participación democrática no sólo desde el punto de vista de la atención de las quejas, sino también desde la óptica de la prevención de la violación basada en el conocimiento y la articulación de estructuras comunales que puedan organizarse para defender sus propios derechos.

2. *Acciones emprendidas*

Como primera medida de orden organizativo se realizó un diagnóstico con participación de todo el personal de la institución que dio como resultado preliminar la identificación de lo siguiente:

- Duración del trámite completo de los expedientes que excede de manera importante el plazo de los 2 meses dispuestos en la ley.
- Tendencia a la formalidad y a la ritualidad en los trámites a pesar de que por disposición legal la Defensoría debe actuar de manera sumaria e informal
- Ciertos grados de descoordinación entre las diversas etapas del proceso (admisibilidad, investigación y seguimiento)
- Necesidad de facilitar el acceso a los habitantes de zonas alejadas
- Problemas de orden tecnológico especialmente relacionados con el equipo informático y de comunicación

- Problemas relacionados con las condiciones del local que actualmente ocupa la institución

A la fecha se está en proceso de finalizar este diagnóstico aunque se han adoptado ya algunas medidas importantes entre las que se pueden citar:

- Suscripción de un convenio con la Universidad de Costa Rica con el fin de analizar los sistemas informáticos de la institución
- Redefinición de los temas que manejan las Areas de Defensa a fin de ajustarlos a los criterios de prioridad
- Elaboración de manuales en materia de procedimientos de admisibilidad y de investigación de casos
- Diseño de instrumentos que faciliten la agilidad en las relaciones con las instituciones del sector público, especialmente en lo que a informes se refiere
- Mejoras en la atención de los usuarios a través de la ampliación de los horarios de atención al público
- Respecto de la solución al problema de las instalaciones físicas de la institución valga señalar que la Defensoría cuenta con un terreno adquirido recientemente con el propósito de construir sus oficinas. A la fecha se están haciendo los estudios económicos y financieros correspondientes con el fin de determinar la viabilidad de tal construcción.

3. Otras acciones

Habida cuenta de la importancia que tiene para la Defensoría la articulación de esfuerzos comunes se han establecido relaciones y se han definido pautas de coordinación con instituciones como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Policial, la Procuraduría General de la República, la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y los Contralores de Servicios de las instituciones. Asimismo, se han realizado reuniones con los directores de los medios de comunicación colectiva y con sectores importantes de la sociedad civil como la Comisión Nacional de Rescate de los Valores.

B. ASPECTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS

En materia financiera, se ha venido trabajando en la revisión de la ejecución presupuestaria para el año de 1997, especialmente para operativizar las nuevas prioridades establecidas por la Defensora de los Habitantes y el Defensor Adjunto, las cuales se centran en las áreas de lucha contra la corrupción, defensa de los derechos del consumidor, defensa de los derechos laborales y lucha por alcanzar una sociedad más solidaria.

Lo anterior, sin perjuicio de la atención que requieren las áreas de trabajo ya tradicionalmente existentes dentro de la institución.

De manera paralela, se han iniciado conversaciones con la Contraloría General de la República, a efectos de readecuar el Clasificador de Gastos del Sector Público Costarricense, de manera tal que se subsanen de una vez por todas, deficiencias en materia de transacciones presupuestarias que, por ausencia de las partidas o subpartidas adecuadas para proceder con tales registros, han obligado, con la venia del Ente Contralor, a que los cargos por ciertas actividades deban haberse consignado a rubros cuya nomenclatura, o concepción original, no responden a las necesidades propias de la Defensoría.

Tal es el caso de las actividades de promoción y divulgación de derechos de los habitantes, las cuales, cuando se realizan con la participación de grupos de ciudadanos, a los cuales se les debe cubrir gastos por concepto de alojamiento y alimentación, han venido afectando el rubro de “Artículos y Gastos para Recepciones”, lo cual infla innecesariamente este rubro y presenta una imagen totalmente distorsionada de la realidad de los gastos que la institución efectúa contra este renglón presupuestario.

Esta práctica, debe subsanarse a la brevedad posible, en aras de reflejar las políticas y directrices de austeridad impuestas por las nuevas autoridades, y además, sería un importante esfuerzo en materia de la facilitación de los aspectos de cristalinidad y adecuada rendición de cuentas.

De manera similar, dentro de las conversaciones que se realizan con la Contraloría General de la República para el mejoramiento de las prácticas de ejecución presupuestaria, se ha comenzado a explorar la idea - por razones de ética y consistencia operativa - de poner en vigencia para la Defensoría, la directriz de la Contraloría que rige para las instituciones del Poder Ejecutivo, y la cual establece que para los períodos de cambios de jerarca, la autorización para comprometer recursos, no vaya más allá del período de vigencia de los jercas de turno.

Análisis de la ejecución presupuestaria

El análisis de la ejecución presupuestaria de la Defensoría, revela que, en términos globales, al 24 de marzo se mostró un gasto real del 18.97% de lo presupuestado, monto que está por debajo del avance relativo del año (once semanas en ese momento -21.15%-), lo cual es satisfactorio.

Sin embargo en ciertos rubros del Presupuesto (Programa 808), existe un gasto porcentual muy superior al 21.15% esperado para ese momento, tal y como se aprecia en la siguiente información:

SUBPARTIDA	CONCEPTO	GASTO REAL AL 24 DE MARZO	PORCENTAJE DE GASTO RESPECTO AL PRESUPUESTO
090	Otros servicios personales	¢ 1,080,359.00	81%
112	Telecomunicaciones	¢ 2,036,683.00	46%

258	Madera	¢ 135,847.00	51%
259	Otros materiales de construcción	¢ 373,301.00	41%
290	Artículos y gastos para recepción	¢ 975,135.00	39%
310	Equipo y mobiliario de oficina	¢ 1,817,125.00	45%
350	Equipo educacional	¢ 250,000.00	35%
390	Equipos varios	¢ 375,000.00	35%
510	Edificios	¢ 2,499,500.00	50%

En términos generales es importante destacar, que al treinta de abril solamente se había gastado un 30.77% de lo presupuestado, lo cual es adecuado al haber transcurrido el primer cuatrimestre del año.

En otro orden de ideas, se pidió a la Auditoría Interna la realización de varios exámenes de las cuentas de la Defensoría, cuyos resultados pueden constatar en el informe suscrito por el Sr. Auditor Interno de la Institución y fechado junio 1 de 1997, y que para los efectos del presente informe, con corte al 30 de abril de 1997, concluye que:

“Con base en el alcance de la revisión efectuada, las pruebas selectivas realizadas y criterio profesional del Auditor Interno, considero que los montos arriba indicados en las diversas cuentas del Balance de Situación de la Defensoría, que totalizan la cifra de ¢ 385.012.143,00, lucen bastante razonables y representan el valor de costo de adquisición de los principales activos de la Institución, con corte al 30 de abril de 1997”.

Este trabajo incluyó, según lo solicitara en su oportunidad la Sra. Defensora de los Habitantes los arqueos de todos los Fondos de Trabajo (Cajas Chicas), la conciliación de las diferentes cuentas corrientes de la Defensoría, las Inversiones Transitorias en títulos valores, y el levantamiento del inventario físico de activos, la cuenta de terreno, edificios (la cual se refiere a mejoras hechas en el terreno), el equipo de transporte, y el mobiliario, equipo de oficina y de comunicación, que corresponde al detalle levantado por la contabilidad de los activos menores que la Auditoría revisó y arqueó en forma selectiva, y cuyo desglose se pone a disposición del lector en la Auditoría Interna de la Institución.

En otro orden de ideas, la Auditoría Interna, a solicitud de la Sra. Defensora de los Habitantes, procedió a verificar el cumplimiento de las recomendaciones emanadas de intervenciones pasadas realizadas en la institución por la Contraloría General de la República, encontrando a satisfacción el acatamiento de dichas recomendaciones, lo que lleva a concluir que, la Defensoría a cumplido satisfacción con las recomendaciones que, en materia de control interno, emitiera en su oportunidad la Entidad Contralora.

Finalmente, conviene mencionar que conforme se han aprobado los nuevos presupuestos de la Institución, los incrementos reales han sido decrecientes, pasando de un aumento del 7.59% para el año 1995, a un 5.32% para el año 1996 y, finalmente, a un 1.03% para el año 1997.

Curiosamente, mientras esta tendencia de incremento porcentualmente decreciente mantiene ese comportamiento, el volumen de trabajo de la institución, como se refleja en los análisis estadísticos, denota una tendencia hacia el crecimiento sostenido.

A continuación se presenta el informe de ejecución presupuestaria de los diferentes programas de la Defensoría de los Habitantes al 30 de abril de 1997, el Balance General de la Institución a dicha fecha, y el estado de gastos reales para el período comprendido entre el 24 de marzo y el 30 de abril de 1997, cuadro este último que permite apreciar la austeridad en el uso de los recursos que denota la tónica de las nuevas autoridades.

**REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA 1997
PROGRAMA 808 - DEFENSORIA DE LOS HABITANTES
al 30 de abril de 1997**

Subp	Nombre	Presupuesto Modificado	Gasto Real al 24/3/97	Gasto Real del 24/3 al 30/4/97	Gasto Real al 30/4/97
0	Sueldos para cargos fijos	241,542,873	51,072,138	18,266,485	69,338,623
30	Sueldo adicional	21,403,000	0	0	0
60	Sobresueldos	2,700,000	101,343	55,511	156,854
70	Gastos de Representación	450,000	0	0	0
80	Servicios Especiales	3,487,627	73,040	73,040	146,080
90	Otros servicios personales	1,334,000	1,080,359	0	1,080,359
102	Alquiler de Edif. y Terrenos	17,405,500	3,684,928	1,195,772	4,880,700
104	Alquiler de equipo electrónico	1,160,000	0	0	0
106	Otros alquileres	700,000	108,100	0	108,100
112	Información y publicidad	3,000,000	1,118,012	0	1,118,012
114	Impresión, Encuad. y otros	3,480,000	1,066,253	0	1,066,253
122	Telecomunicaciones	4,408,000	2,036,683	0	2,036,683
124	Servicio de correos	638,000	0	0	0
126	Energía eléctrica	1,740,000	426,968	152,972	579,940
128	Otros servicios públicos	696,000	96,940	0	96,940
132	Gastos de viaje en el exterior	1,800,000	119,470	0	119,470
134	Gastos de viaje dentro del país	2,320,000	597,790	0	597,790
142	Transporte de o para el ext.	1,900,000	490,680	0	490,680
144	Transportes dentro del país	1,160,000	103,922	0	103,922
150	Seguros	3,480,000	662,092	532,901	1,194,993
162	Consultorías	16,000,000	2,615,815	0	2,615,815
172	Manten. y Repar. Mobil. y Eq. Ofic.	2,000,000	341,686	39,450	381,136
174	Manten. y Repar. Maquin. y Equipo	1,500,000	481,957	15,619	497,576
182	Manten. y Repar. de Edificios	2,000,000	0	0	0
190	Servicios Aduaneros	200,000	0	0	0
199	Otros servicios no personales	2,000,000	556,446	82,000	638,446
202	Gasolina	2,900,000	499,252	0	499,252
204	Diesel	696,000	0	0	0
206	Otros Combust. Grasas y Lubric.	324,800	2,111	0	2,111
212	Medicinas	206,400	0	0	0
214	Otros Productos Químicos	1,500,000	2,494	94,227	96,721
220	Textiles y Vestuarios	406,000	0	0	0
232	Productos de Papel y Cartón	2,500,000	99,237	0	99,237
234	Impresos y otros	1,500,000	223,474	97,750	321,224
240	Productos Alimenticios	350,000	0	0	0
252	Cemento	145,000	42,460	0	42,460

254	Produc. Metal. para la Construc.	500,000	73,412	66,054	139,466
258	Madera	266,800	135,847	20,900	156,747
259	Otros materiales de construcción	812,000	373,301	23,611	396,912
260	Instrum., Herramient. y otros	348,000	0	20,167	20,167
270	Repuestos	2,000,000	0	0	0
282	Utiles y materiales de oficina	1,500,000	62,397	0	62,397
284	Utiles y materiales de limpieza	348,000	0	0	0
286	Otros Utiles y Mater. Especific.	1,500,000	175,740	15,200	190,940
290	Artículos y gastos para recepc.	2,500,000	975,135	23,468	998,603
299	Otros materiales y suministros	800,000	69,800	5,875	75,675
310	Equipos y mobiliario de oficina	4,000,000	1,817,125	0	1,817,125
320	Equipo médico y de laboratorio	232,000	0	0	0
340	Equipo para comunicaciones	1,000,000	0	0	0
350	Equipo Educacional	700,000	250,000	0	250,000
390	Equipos varios	1,000,000	375,000	0	375,000
510	Edificios	5,000,000	2,499,500	0	2,499,500
520	Instalaciones	0	0	0	0
602	Prestaciones Legales	8,000,000	0	0	0
603	Ayud. Econ. según Prog. Cap. Apren.	638,000	52,000	0	52,000
604	Becas	600,000	0	0	0
606	Premios	300,000	0	0	0
660	Contrib. Patronal a la C.C.S.S.	34,804,000	5,692,304	0	5,692,304
733	Aportes a Organismos Financ.	1,243,000	7,248	0	7,248
780	Aportes a organis. internacionales	4,500,000	170,555	0	170,555
814	Amort. Cuent. Pend. Ejerc. Anter.	223,000	176,347	0	176,347
990	Otras Asignaciones Globales	3,000,000	0	561,008	561,008
TOTALES		424,848,000	80,609,361	21,342,010	101,951,371
% de ejecución:			18.97%	5.02%	24.00%
% de avance del año			21.15%	9.62%	30.77%

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA

BALANCE GENERAL AL 30 DE ABRIL DE 1997

ACTIVO

ACTIVO CIRCULANTE

CAJA Y BANCOS	16,391,131.73
INVERSIONES PROGRAMA 808	85,552,996.00
INVERSIONES PROGRAMA 805	21,000,000.00
SUELDOS POR REINTEGRAR	408,154.80
TRANSFERENCIAS DE GOBIERNO POR COBRAR	41,695,931.63
EXISTENCIAS EN BODEGA	7,129,596.28

TOTAL ACTIVO CIRCULANTE

172,177,810.44

<u>ACTIVO FIJO</u>		
MAQUINARIA Y EQUIPO	112,583,125.42	
EDIFICIOS	2,484,886.20	
TERRENOS	147,000,000.00	
TOTAL ACTIVO FIJO		262,068,011.62
<u>OTROS ACTIVOS</u>		
DEPOSITOS POR DERECHO	1,355,600.00	
TOTAL OTROS ACTIVOS		1,355,600.00
<i>TOTAL ACTIVO</i>		435,601,422.06

PASIVO Y ERARIO**PASIVO CIRCULANTE**

SOLICITUDES PENDIENTES	4,994,601.75
COMPROMISOS PENDIENTES	76,545,758.72
RETENCIONES POR PAGAR	421,668.43
OTRAS CUENTAS POR PAGAR	42,076,898.50

TOTAL PASIVO CIRCULANTE

124,038,927.40

OTROS PASIVOS

DEPOSITOS DE GARANTIA POR DEVOLVER

86,000.00

TOTAL OTROS PASIVOS

86,000.00

TOTAL PASIVO

124,124,927.40

ERARIO

PATRIMONIO

311,617,943.56

EXEDENTE DE INGRESOS/EGRESOS

(141,448.90)

TOTAL ERARIO

311,476,494.66

TOTAL PASIVO Y ERARIO**435,601,422.06****REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE 1997
PROGRAMA - 805 DEFENSORIAS MOVILES**

Liquidación al 30 de abril de 1997

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Real
30	Sueldo adicional	275,491	1,250,721	0
31	Salario escolar	168,520	1,182,454	560,096
80	Servicios especiales	9,719,761	11,632,162	8,624,228
104	Alquiler de equipo electrónico	100,000	100,000	0
106	Otros alquileres	250,000	250,000	45,000
112	Información y publicidad	407,256	407,256	0
114	Impresión, Encuadernación y otros	186,675	300,000	214,276
122	Telecomunicaciones	1,615	151,615	0
128	Otros servicios públicos	73,598	98,598	8,640
134	Gastos de viaje dentro del país	2,416,441	4,166,441	1,673,545
144	Transportes dentro del país	131,663	181,663	111,446
150	Seguros	1,300,000	1,300,000	1,078,287
160	Administración de rentas	94,521	194,521	78,363
162	Consultorías	255,000	255,000	0
172	Manten. y Repar. Mobil. y Eq. Ofic.	344,540	344,540	50,114
174	Manten. y Repar. Maquin. y Equipo	489,935	1,139,935	355,937

199 Otros servicios no personales	150,071	300,071	145,445
202 Gasolina	5,626	5,626	4,480
204 Diesel	1,190	701,190	98,906
206 Otros Combust. Grasas y Lubric.	31,338	31,338	4,250
212 Medicinas	6,783	6,783	0
214 Otros Productos Químicos	261,521	261,521	49,556
220 Textiles y Vestuarios	8,645	8,645	8,400
232 Productos de Papel y Cartón	162,652	181,390	16,567
234 Impresos y otros	220,031	220,031	3,615
240 Productos Alimenticios	10,000	10,000	1,667
254 Produc. Metal. para la Construc.	50,000	50,000	37,879
259 Otros materiales de construcción	18,862	18,862	14,971
270 Repuestos	5,554	515,694	1,788
282 Útiles y materiales de oficina	50,926	50,926	48,276
286 Otros Útiles y Mater. Especif.	257,426	257,426	55,143
290 Artículos y gastos para recepc.	1,311,898	3,061,898	990,472
299 Otros materiales y suministros	65,000	122,000	16,637
310 Equipos y mobiliario de oficina	308,457	308,458	253,555
390 Equipos varios	4,198	4,198	0
602 Prestaciones Legales	374,229	3,874,229	0
660 Contrib. Patronal a la C.C.S.S.	2,835,943	2,835,943	1,602,208
733 Aportes a Organismos Financ.	104,703	109,753	56,704
	22,460,066	35,890,886	16,210,450

**REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE 1997
PROGRAMA 806 - DONACIONES**

Liquidación al 30 de abril de 1997

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Real
30	Sueldo adicional	41,818	139,118	0.00
31	Salario escolar	0	74,500	10536.60
80	Servicios especiales	137,860	961,908	622776.00
112	Información y publicidad	125,370	125,370	0.00
114	Impresión, Encuadernación y otros	907,370	1,574,872	0.00
132	Gastos de viaje en el exterior	0	275,000	0.00
142	Transportes de o para el exterior	0	147,000	0.00
144	Transportes dentro del país	20,470	20,470	0.00
162	Consultorías	948,175	1,150,000	490000.00
199	Otros servicios no personales	841,705	1,525,621	366245.53
220	Textiles y Vestuarios	60,314	186,314	0.00
232	Productos de Papel y Cartón	34,150	84,150	0.00
234	Impresos y otros	435,280	435,280	39600.00
240	Productos Alimenticios	20,000	20,000	0.00
258	Madera	43,483	43,483	0.00
259	Otros materiales de construcción	76,501	76,501	0.00
260	Instrument., Herramient. y otros	25,500	25,500	0.00
270	Repuestos	60,212	60,212	0.00
282	Útiles y materiales de oficina	188,036	188,036	0.00
286	Otros Útiles y Mater. Especif.	163,775	377,277	0.00
290	Artículos y gastos para recepc.	719,645	719,645	35095.65
299	Otros materiales y suministros	144,750	200,000	43232.00
320	Equipo médico y de laboratorio	0	11,000	0.00
340	Equipo para comunicaciones	0	51,784	0.00
350	Equipo Educativo	0	36,500	0.00
390	Equipos varios	0	149,444	0.00
602	Prestaciones Legales	61,500	266,100	0.00
660	Contrib. Patronal a la C.C.S.S.	41,172	171,869	62266.45

733 Aportes a Organismos Financ.	1,473	6,408	2223.85
TOTALES	5,098,559	9,103,362	1671976.08

REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE 1997

PROGRAMA 808 - DEFENSORIA DE LOS HABITANTES

Liquidación al 30 de abril de 1997

Subp	NOMBRE	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Real
0	Sueldos para cargos fijos	244,113,000	241,542,873	69,338,623
30	Sueldo adicional	21,403,000	21,403,000	0
60	Sobresueldos	2,700,000	2,700,000	156,854
70	Gastos de Representación	450,000	450,000	0
80	Servicios Especiales	0	3,487,627	146,080
90	Otros servicios personales	1,334,000	1,334,000	1,080,359
102	Alquiler de Edif. y Terrenos	20,000,000	17,405,500	4,880,700
104	Alquiler de equipo electrónico	1,160,000	1,160,000	0
106	Otros alquileres	700,000	700,000	108,100
112	Información y publicidad	3,000,000	3,000,000	1,118,012
114	Impresión, Encuadernación y otros	3,480,000	3,480,000	1,066,253
122	Telecomunicaciones	4,408,000	4,408,000	2,036,683
124	Servicio de correos	638,000	638,000	0
126	Energía eléctrica	1,740,000	1,740,000	579,940
128	Otros servicios públicos	696,000	696,000	96,940
132	Gastos de viaje en el exterior	1,800,000	1,800,000	119,470
134	Gastos de viaje dentro del país	2,320,000	2,320,000	597,790
142	Transporte de o para el exterior	1,900,000	1,900,000	490,680
144	Transportes dentro del país	1,160,000	1,160,000	103,922
150	Seguros	3,480,000	3,480,000	1,194,993
162	Consultorías	16,000,000	16,000,000	2,615,815
172	Manten. y Repar. Mobil. y Eq. Ofic.	2,000,000	2,000,000	381,136
174	Manten. y Repar. Maquin. y Equipo	1,500,000	1,500,000	497,576
182	Manten. y Repar. de Edificios	2,000,000	2,000,000	0
190	Servicios Aduaneros	200,000	200,000	0
199	Otros servicios no personales	2,000,000	2,000,000	638,446
202	Gasolina	2,900,000	2,900,000	499,252
204	Diesel	696,000	696,000	0
206	Otros Combust. Grasas y Lubric.	324,800	324,800	2,111
212	Medicinas	206,400	206,400	0
214	Otros Productos Químicos	1,500,000	1,500,000	96,721
220	Textiles y Vestuarios	406,000	406,000	0
232	Productos de Papel y Cartón	2,500,000	2,500,000	99,237
234	Impresos y otros	1,500,000	1,500,000	321,224
240	Productos Alimenticios	350,000	350,000	0
252	Cemento	145,000	145,000	42,460
254	Produc. Metal. para la Construc.	500,000	500,000	139,466

258 Madera	266,800	266,800	156,747
259 Otros materiales de construcción	812,000	812,000	396,912
260 Instrum., Herramient. y otros	348,000	348,000	20,167
270 Repuestos	2,000,000	2,000,000	0
282 Útiles y materiales de oficina	1,500,000	1,500,000	62,397
284 Útiles y materiales de limpieza	348,000	348,000	0
286 Otros Útiles y Mater. Especif.	1,500,000	1,500,000	190,940
290 Artículos y gastos para recepc.	1,000,000	2,500,000	998,603
299 Otros materiales y suministros	800,000	800,000	75,675
310 Equipos y mobiliario de oficina	4,000,000	4,000,000	1,817,125
320 Equipo médico y de laboratorio	232,000	232,000	0
340 Equipo para comunicaciones	1,000,000	1,000,000	0
350 Equipo Educacional	700,000	700,000	250,000
390 Equipos varios	1,000,000	1,000,000	375,000
510 Edificios	5,000,000	5,000,000	2,499,500
602 Prestaciones Legales	8,000,000	8,000,000	0
603 Ayud. Econ. según Prog. Cap. Apren.	638,000	638,000	52,000
604 Becas	600,000	600,000	0
606 Premios	300,000	300,000	0
660 Contrib. Patronal a la C.C.S.S.	34,804,000	34,804,000	5,692,304
733 Aportes a Organismos Financ.	1,243,000	1,243,000	7,248
780 Aportes a organis. internacionales	4,500,000	4,500,000	170,555
814 Amort. Cuent. Pend. Ejerc. Anter.	46,000	223,000	176,347
990 Otras Asignaciones Globales	3,000,000	3,000,000	561,008
TOTALES	424,848,000	424,848,000	101,951,370

**REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE 1996
PROGRAMA 808 - DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES**

Liquidación al 30 de abril de 1997

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Real
0	Sueldos para cargos fijos	200,307,000	200,181,000	193,664,775
30	Sueldo adicional	17,288,748	17,288,748	17,177,718
60	Sobresueldos	2,500,000	1,500,000	1,062,754
70	Gastos de Representación	461,000	461,000	313,559
80	Servicios especiales	4,280,000	6,512,400	5,347,808
90	Otros servicios personales	1,150,000	3,576,000	1,474,132
102	Alquiler de Edif. y Terrenos	21,000,000	14,158,840	13,506,075
104	Alquiler de equipo electrónico	1,000,000	400,000	84,000
106	Otros alquileres	1,000,000	400,000	305,800
112	Información y publicidad	5,000,000	2,793,600	2,779,804
114	Impresión, Encuadernación y otros	3,000,000	4,500,000	4,489,123
122	Telecomunicaciones	3,800,000	6,131,700	5,468,968
124	Servicio de correos	550,000	224,000	10,004
126	Energía elÉctrica	1,500,000	2,300,000	1,418,271
128	Otros servicios públicos	600,000	600,000	285,882
132	Gastos de viaje en el exterior	1,909,200	2,009,200	2,006,318
134	Gastos de viaje dentro del país	2,000,000	3,500,000	3,496,875
142	Transporte de o para el exterior	2,709,200	1,309,200	1,181,180
144	Transportes dentro del país	1,000,000	1,000,000	466,668
150	Seguros	3,000,000	4,700,000	3,866,110

162 Consultorías	15,000,000	16,000,000	11,576,383
172 Manten. y Repar. Mobil. y Eq. Ofic.	2,500,000	2,000,000	1,287,627
174 Manten. y Repar. Maquin. y Equipo	2,000,000	2,000,000	1,208,744
182 Manten. y Repar. de Edificios	2,000,000	2,000,000	1,721,433
190 Servicios Aduaneros	350,000	50,000	0
199 Otros servicios no personales	2,000,000	2,200,000	1,956,956
202 Gasolina	2,500,000	2,200,000	870,206
204 Diesel	600,000	600,000	488,541
206 Otros Combust. Grasas y Lubric.	280,000	80,000	3,818
212 Medicinas	178,000	298,000	172,979
214 Otros Productos Químicos	2,000,000	2,000,000	1,758,281
220 Textiles y Vestuarios	350,000	650,000	234,587
232 Productos de Papel y Cartón	2,500,000	3,000,000	2,548,537
234 Impresos y otros	2,000,000	1,500,000	945,758
240 Productos Alimenticios	500,000	500,000	250,465
252 Cemento	125,000	75,000	0
254 Produc. Metal. para la Construc.	560,000	360,000	8,995
258 Madera	230,000	130,000	25,996
259 Otros materiales de construcción	700,000	500,000	431,846
260 Instrum., Herramient. y otros	300,000	300,000	174,754
270 Repuestos	2,000,000	2,000,000	1,160,807
282 Útiles y materiales de oficina	1,500,000	1,500,000	1,018,788
284 Útiles y materiales de limpieza	300,000	300,000	93,945
286 Otros Útiles y Mater. Especif.	1,700,000	1,700,000	841,578
290 Artículos y gastos para recepc.	1,500,000	1,500,000	1,499,629
299 Otros materiales y suministros	800,000	800,000	587,003
310 Equipos y mobiliario de oficina	5,000,000	10,200,000	9,308,623
320 Equipo MÉDICO y de Laboratorio	200,000	200,000	0
330 Equipo de Transporte	3,000,000	0	0
340 Equipo para comunicaciones	2,750,000	4,050,000	2,385,746
350 Equipo Educacional	1,500,000	500,000	408,300
390 Equipos varios	1,000,000	1,000,000	295,723
510 Edificios	500,000	500,000	220,000
520 Instalaciones	500,000	500,000	0
602 Prestaciones Legales	3,000,000	2,800,000	1,573,638
603 Ayud. Econ. según Prog. Cap. Apren.	550,000	550,000	491,952
660 Contrib. Patronal C.C.S.S.	28,741,720	28,741,720	28,483,753
733 Aportes a Organismos Financ.	1,027,132	1,027,132	591,058
780 Aportes a Organism. Internacionales	4,500,000	4,149,300	3,764,318
814 Amort. Cuent. Pend. Ejerc. Anter.	0	90,160	89,124
990 Otras Asignaciones Globales	3,500,000	3,500,000	2,297,707
TOTALES	374,297,000	375,597,000	339,183,417

REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE 1996

PROGRAMA 809 - SUPERAVIT

Liquidación al 30 de abril de 1997

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Real
114	Impresión, Encuadernación y otros	0	1,000,000	601,420
122	Telecomunicaciones	0	750,000	725,706
134	Gastos de viaje dentro del país	0	2,700,000	2,311,542
162	Consultorías	0	6,600,000	4,804,175
199	Otros servicios no personales	0	2,500,000	674,962

202 Gasolina	0	500,000	0
214 Otros Productos Químicos	0	2,000,000	805,087
220 Textiles y Vestuarios	0	200,000	0
240 Productos Alimenticios	0	300,000	0
258 Madera	0	200,000	0
259 Otros materiales de construcción	0	50,000	0
260 Instrum., Herramient. y otros	0	50,000	0
282 Útiles y materiales de oficina	0	300,000	74,728
290 Artículos y gastos para recepc.	0	1,500,000	1,278,242
310 Equipos y mobiliario de oficina	0	1,000,000	654,800
340 Equipo para comunicaciones	0	500,000	0
390 Equipos varios	0	400,000	0
400 Adquisición de terrenos	0	165,000,000	147,000,000
510 Edificios	0	4,364,041	0
814 Amort. Cuent. Pend. Ejerc. Anter.	0	90,000	83,990
TOTALES	0	190,004,041	159,014,652