

Presentación

REFLEXIONES SOBRE UNA GESTION

Una reflexión acerca de los resultados alcanzados a lo largo de cuatro años de trabajo al frente de la Defensoría de los Habitantes debe necesariamente incorporar una referencia a los compromisos adquiridos, al trabajo realizado y a los principios que inspiraron cada una de las acciones realizadas. Se trata de un esfuerzo por rendir cuentas y someter esta gestión al escrutinio de la Asamblea Legislativa y de los habitantes en general. Se trata de demostrar que la transparencia es la mejor aliada para el ejercicio responsable de una magistratura de influencia como la que la ley le asigna a la Defensoría de los Habitantes.

Estamos convencidos de que el camino recorrido forma parte de la evolución lógica de una institución que desde su creación ha sabido mantenerse en relación constante con su entorno, lo cual le ha permitido adaptar su trabajo a las necesidades particulares del contexto económico, social y político del país. Hace cuatro años con ocasión de la presentación del primer Informe de Labores a la Asamblea Legislativa dijimos lo siguiente:

*"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."*¹

Desde ese momento planteamos que una Defensoría eficiente tendría que caracterizarse por su capacidad para reconocer el momento histórico y responder a sus exigencias. A la vez señalamos que el primer paso en ese sentido consistía en aprovechar la flexibilidad y dinamismo que caracterizan a este tipo de instituciones para interpretar, a la luz de la realidad, el papel que habría de desempeñar la Defensoría en ese contexto particular. Al final de la gestión puede afirmarse que la definición que resultó de dicho proceso se constituyó en guía para las decisiones y actuaciones de la institución durante esta etapa de trabajo.

¹ Defensoría de los Habitantes de la República, Informe de Labores 1997, p. v.

Y es que al prepararnos para asumir esta responsabilidad pudimos detectar que los retos que enfrentaba el país para 1997 señalaban un camino que debía orientar la dinámica de la institución para este período.

No fue casualidad que el apartado del Informe del Estado de la Nación que analizó el tema de la equidad y la integración social para 1997 señalara entre otras cosas lo siguiente:

"El mayor desafío para el país es conciliar los procesos de modernización económica con la ampliación de oportunidades para todos los sectores de la población, de modo tal que los beneficios del desarrollo se distribuyan de una manera más equitativa.

En esta dirección, cuatro aspectos aparecen como insoslayables: a) hacer sostenible la inversión social pública y privada; b) mejorar la calidad de los servicios sociales, incorporando a la ciudadanía como garante de la excelencia de esos servicios; c) atender las necesidades de los sectores sociales y áreas geográficas más rezagadas; y d) aumentar la cobertura del RIVM (Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte), en particular en el sector campesino del país.

En términos de la dinámica de los sectores sociales, las tareas asociadas a las reformas de la educación y la salud parecen destinadas a mantenerse en agenda. Ello da base para la adopción de políticas de Estado en estos importantes frentes del desarrollo social.¹²

En el mismo sentido, dicho informe advertía que *"los procesos de crecimiento económico sin equidad y participación social pueden conducir a la profundización de mecanismos de polarización y exclusión social"* y que el futuro de las generaciones imbuidas en este contexto dependería de las posibilidades de éxito de procesos tales como *"la recalificación de recursos humanos, mejora en la calidad de los servicios sociales, acciones compensatorias con sentido promocional y fortalecimiento de las redes de protección social a escala familiar, comunal y societal".³*

² Proyecto Estado de la Nación, Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible N° 4, San José, 1998, p. 89 y 90.

³ Ibid., p. 89.

Por su parte, las encuestas de opinión del momento llamaban la atención sobre percepciones de los habitantes acerca de la vigencia del sistema político y el deterioro en los valores. Así, por ejemplo, un sondeo realizado por IDESPO en 1995 señaló que *"un 92% 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 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"*⁴.

En el campo político un 94% de las personas indicaron que la democracia es el mejor sistema de gobierno (UNIMER, 1996) pero manifestaron su preocupación por el deterioro. En 1997 el 77,4% de las personas que participaron en un estudio similar (UNIMER, 1997) consideraron que la corrupción era la causa de la mayoría de los problemas que afectaban al país, y los resultados de la encuesta consolidada de opinión pública centroamericana denominada "Barómetro Centroamericano 1997", señalaron que el 85,7% de la población consideraba que había más corrupción que hace diez años.⁵

Asimismo, al evaluar estos y otros resultados se señaló en el Informe Anual 1997 lo siguiente:

*"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. Del mismo modo llama la atención la cifra del 82% que favorece con su opción el apoyo a los programas sociales, como es el caso de salud y vivienda, mientras que 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 esta afecta negativamente a los sectores más humildes."*⁶

Tomando en consideración todos estos elementos de la realidad, y con el fin de orientar adecuadamente el abordaje integral de los principales aspectos que afectaban los derechos de

⁴ Defensoría de los Habitantes de la República, Informe de Labores 1997, p. 4

⁵ Véase Defensoría de los Habitantes de la República, Informe de Labores 1997, p.10

⁶ Defensoría de los Habitantes de la República, Informe de Labores 1997, p. 8

la población, al inicio de la gestión definimos tres ejes de trabajo, tres perspectivas de acción cuyo contenido habría de permear las actividades de protección y promoción de la Defensoría.

La *primera prioridad* estuvo 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"*⁷.

Este eje de trabajo llevó a que la Defensoría incursionara en diversos temas vinculados a la vigencia del principio de solidaridad nacional contenido en el artículo 74 de la Constitución Política.

Así, por ejemplo, las acciones adoptadas por la institución en defensa del derecho a la salud y del sistema de seguridad social respondieron, precisamente, a la necesidad de garantizar que los criterios de solidaridad social que lo fundamentan encuentren respaldo en medidas que incidan verdaderamente en los indicadores de calidad de vida de la población. Los resultados de las investigaciones realizadas señalaron, incluso, la necesidad de adoptar medidas extraordinarias como las que se recomendaron en su oportunidad a la Asamblea Legislativa para evaluar el trabajo que realiza la Caja Costarricense de Seguro Social.

Por su parte, la necesidad de fortalecer la educación pública como una de las conquistas sociales más importantes del país y garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a una educación gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado llevó a tomar acciones tendientes a asegurar que el Estado cumpliera con el porcentaje que la Constitución le obliga a destinar para el financiamiento de la educación.

La defensa de los derechos de las personas adultas mayores constituye otro ámbito de la realidad que demandó una actuación solidaria y participativa de personas e instituciones con el fin de potenciar la coordinación intersectorial e interinstitucional en la atención de las necesidades particulares de esta población en materia de salud, alimentación, vivienda, seguridad de ingreso, educación y familia, entre otros. La intervención de la Defensoría en esta materia se enfocó, fundamentalmente, a los temas de la ausencia de respuesta estatal a las

⁷ Defensoría de los Habitantes de la República, Informe de Labores 1997, p. vii.

diversas formas de maltrato, el funcionamiento y regulación de los establecimientos de los hogares, albergues y centros diurnos; el régimen no contributivo de pensiones y el desarrollo de actividades de promoción y divulgación, entre otros.

Las acciones emprendidas para derribar las barreras arquitectónicas y mentales que afectan los derechos de las personas con discapacidad se insertaron también entre las acciones que se desplegaron con el fin de contribuir a la construcción de una sociedad más solidaria.

Ese mismo fin se persiguió cada vez que hicimos llamados para detener la violencia en contra de las mujeres como signo inequívoco de una de las manifestaciones más crueles y reprochables del deterioro de la convivencia humana, cuando convocamos a empresarios, medios de comunicación y sociedad civil para detener la programación televisiva violenta y cuando instamos a cerrar filas alrededor de la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales.

También alzamos la voz para señalar el tema del “trato ciudadano”, como uno que desnudaba sin ambages otro aspecto de la realidad que amenaza con destruir los fundamentos del régimen democrático y el principio de solidaridad. Se señaló que el concepto de trato ciudadano alude a la necesidad de que el sistema institucional reconozca de manera efectiva su compromiso de hacer valer los derechos de todos los habitantes como parte del ejercicio cotidiano de la democracia. Falta de respuesta, agresividad, desgano, ineficiencia, arbitrariedad, abuso de autoridad, tratos desiguales, represalias y discriminación; son algunas de las conductas de maltrato ciudadano que más comúnmente denunció la población.

Fueron señaladas como situaciones que se reproducen en los más diversos temas, en relación con la generalidad de los grupos sociales y desde todos los ámbitos institucionales. Se denunciaron como un trastorno que vulnera la credibilidad en el régimen institucional, lesiona el principio de solidaridad social y los derechos fundamentales de la población.

La *segunda prioridad* que planteamos como eje de trabajo fue la necesidad de desarrollar una estrategia integral para combatir la corrupción y la falta de transparencia en el ejercicio de la función pública, fenómeno que definitivamente incide en los derechos e intereses de la población además de afectar el funcionamiento de los servicios públicos y del régimen institucional en general.

Al asumir esta responsabilidad se consideró que la Ley de la Defensoría de los Habitantes establece como una de sus funciones velar porque el funcionamiento del sector público no sólo se ajuste al Derecho Positivo, sino también, a la moral y la justicia. Para ello definimos que la ética en el ejercicio de la función pública debía 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 la función pública. Se trata, en ese sentido, de tutelar el derecho que tienen todos los habitantes de exigir una actuación racional, proba y consecuente de parte de las autoridades públicas.

La misma 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.

Al tener los actos de corrupción una incidencia directa sobre la calidad y la eficiencia con que se prestan los servicios públicos debía delinearse una estrategia de la Defensoría con acciones preventivas y correctivas que garantizaran un abordaje integral del problema.

Por ello, en su oportunidad planteamos que el compromiso que asumíamos buscaba *"romper con los criterios tradicionales que sostenían la existencia de una brecha insalvable entre ética y legalidad para adoptar 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*⁸.

Al abordar estos temas, la institución llamó la atención en relación con la dificultad del sistema político y de sus instituciones para relacionarse con la sociedad civil y articular sus demandas lo cual aludía a la necesidad de replantear las relaciones existentes entre las instituciones del sector público y los habitantes. Se trataba de establecer nuevas reglas y formas de relación teniendo presente la necesidad de facilitar la participación de los habitantes además de incorporar criterios para evaluar la calidad y eficacia de los servicios públicos.

También se insistió en que el asunto de la gobernabilidad era más que un problema de poder o de ejercicio administrativo de la función pública pues se refería también a las condiciones necesarias para ejercer el poder con eficacia, legitimidad y respaldo ciudadano.

Dijimos también que para lograr una modificación en la cultura del poder resultaba necesario nivelar los términos de la relación. Sostuvimos que alguna distorsión en la interpretación de las normas y principios que rigen nuestro sistema había derivado en una percepción inadecuada sobre el ejercicio del poder que favorecía los actos de corrupción. De un lado los órganos públicos habían asumido una actitud de suficiencia en la que la participación de los administrados pasó a ser residual en tanto, de otro, los habitantes se sentían disminuidos al verse en la necesidad de entrar en contacto con los esquemas tradicionales de la Administración Pública.

Se propuso, en ese sentido, que las instituciones se construyeran para mantenerse en constante relación con su entorno y sometidas permanentemente al control ciudadano. Es decir, que sus funciones y los servicios que prestan respondan directamente a las necesidades de la comunidad y que puedan adaptarse a lo largo del tiempo a las demandas y valores de la sociedad. También señalamos que uno de los instrumentos que contribuirían decididamente en este proceso y a prevenir la corrupción sería el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas que funcione en una doble dimensión: la de las autoridades públicas y la de la sociedad civil.

Junto a esta propuesta, y siempre con el fin de prevenir la corrupción, la institución planteó que la transparencia en el ejercicio de la función pública resultaba ser una premisa esencial para el buen funcionamiento de los poderes públicos. De ahí que el examen constante de ese proceder

⁸ Ibid., p.viii.

constituía un elemento esencial para la legitimidad del sistema, razón por la que la Defensoría decidió incursionar en este campo. Se trata de un principio fundamental de actuación de los órganos públicos basado en tres componentes fundamentales, a saber, el respeto a la legalidad, la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes y la sujeción a los mecanismos de control de la Administración. En síntesis, la transparencia en el ejercicio de la función pública exige una actitud responsable en el cumplimiento de los deberes legales y el respeto a los mecanismos previstos para garantizar los derechos e intereses de los habitantes, además de un compromiso ineludible con la participación de la población en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas.

Entre algunas acciones concretas vinculadas a este eje de trabajo pueden mencionarse las adoptadas para lograr transparencia y eficiencia en el trabajo de la Dirección Nacional de Pensiones, las recomendaciones dirigidas a la Corte Suprema de Justicia para evitar la prescripción en algunos procesos vinculados al caso del Banco Anglo y la Dirección General de Aviación Civil, los señalamientos vinculados a la transferencia de recursos de CONAVI derivados del impuesto del 15% sobre los combustibles para arreglo de carreteras y el incumplimiento del traslado de recursos con destinos específicos como el caso de la ley que gravó las cervezas, licores y cigarrillos.

Especial mención merecen, asimismo, los esfuerzos para lograr la publicidad de la lista de créditos de difícil o imposible recuperación del Banco Anglo Costarricense, al igual que la lista de morosos de la Caja Costarricense de Seguro Social lo cual no solo significó una garantía de transparencia para que los usuarios conozcan sobre el manejo de recursos en sus instituciones sino que en el caso concreto incidió para incrementar la eficiencia en el cobro de las cuentas pendientes.

Además, los esfuerzos por lograr mayor transparencia en la gestión de la Corte Suprema de Justicia contribuyeron a la adopción de medidas tendientes a acercar el servicio de administración de justicia al usuario.

La lucha contra los privilegios en el ejercicio de la función pública, por su parte, obtuvo resultados importantes al declararse con lugar una acción de inconstitucionalidad planteada contra algunos privilegios desproporcionados e irrazonables contenidos en la Convención Colectiva de RECOPE. Con esta acción se pretendía el establecimiento de parámetros que limitaran el abuso en la utilización de fondos públicos. En la misma línea se planteó otra acción

que pretende la inconstitucionalidad de un reglamento que otorgó privilegios de perfil similar para el nivel gerencial de RECOPE. De igual manera, se solicitó la inconstitucionalidad del artículo de la Ley Orgánica del Poder Judicial que establece como fuente de financiamiento del régimen de pensiones de ese Poder, los intereses que generen los depósitos judiciales de juicios abandonados. De esta forma se buscó enfrentar uno de los aspectos que se considera ha incidido gravemente en la pérdida de credibilidad del régimen institucional.

Como *tercer eje de trabajo* se planteó la necesidad de concebir la prestación de los servicios públicos como un medio para la protección de los derechos fundamentales de los habitantes. Ello justificaba 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 la 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 permite un abordaje distinto de los problemas que se derivan del funcionamiento de los servicios salud, educación, seguridad y administración de justicia, entre otros, y con ello una mejor tutela de los derechos e intereses económicos de los habitantes⁹.

La identificación del individuo con tales derechos (de los consumidores y los usuarios) 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. El derecho a los servicios públicos continúa en un proceso de fortalecimiento y consolidación, el cual requiere del concurso de todos. Con tal propósito hemos observado el surgimiento de diversas respuestas institucionales, tales como la creación de las Contralorías de Servicio, la ARESEP, y la misma Defensoría que se erige como un mecanismo de promoción de los derechos y de facilitación de la participación ciudadana.

En el marco de estos esfuerzos positivos, el papel de la Defensoría en la promoción y divulgación de los derechos de los consumidores y usuarios adquiere singular relevancia. Ello por cuanto el desarrollo acelerado de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) genera flujos de información acerca de bienes y servicios que circulan

⁹ Ibid., p. viii.

alrededor del mundo a altas velocidades. Los consumidores que reciben estos flujos están en una posición cada vez más fortalecida para la exigencia de una prestación de bienes y servicios que respondan a los criterios de eficiencia y calidad, particularmente cuando éstos provengan del sector público.

Es posible notar que estos esfuerzos positivos son una más de las características de la época en la que estamos viviendo. Puede afirmarse que en el contexto de la globalización y los desafíos que le son propios, un cambio cultural ha estado –y está- tomando lugar. La población como tal, está tomando conciencia de que la administración pública no puede continuar siendo la única en el diseño de las políticas industriales, comerciales o de trabajo, como solía ser hace algún tiempo.

Por ello uno de los desafíos a los que se ha enfrentado la Defensoría tiene que ver con la posición a adoptar en el tema de la defensa de los derechos económicos.

Con la convicción de que los derechos económicos deben dejar de ser simples postulados programáticos para convertirse en realidades exigibles y justiciables de conformidad con lo que al respecto señala el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), la Defensoría orientó parte importante de sus esfuerzos a la tutela, protección y promoción de este importante segmento de los derechos fundamentales de la población.

Por ello, en el marco de un sistema político, económico y social que enfrenta los retos derivados del proceso de globalización y de la necesidad de encontrar soluciones a los problemas que afectan las finanzas del Estado, la Defensoría optó por incorporar una perspectiva de análisis especializada para la atención de los derechos económicos y sociales de la población. Ello dio lugar a la creación de la Dirección de Asuntos Económicos, la cual ha atendido temas tan importantes como la fijación de las tarifas de los servicios públicos regulados por ARESEP; la calidad en la prestación de servicios municipales, de empresas públicas y de transporte; la administración y destino de tributos con destino específico; el seguimiento a las acciones emprendidas por el MEIC en relación con los precios de productos de primera necesidad, la supervisión de los mecanismos de defensa del consumidor de defensa del consumidor y el estudio de diversas iniciativas de ley relacionadas con la materia.

Cabe indicar que esta perspectiva de análisis permeó de manera transversal el estudio de los demás temas de trabajo que conocieron las Areas de Defensa de la institución durante estos cuatro años. El punto de partida para hacerlo fue la firme convicción de que sin la vigencia de los derechos económicos no es posible garantizar la efectividad y tutela de los derechos políticos, sociales y culturales.

A lo largo de estos cuatro años se trabajó con determinación para orientar la labor de la Defensoría hacia el desarrollo de estos tres ejes de trabajo, los cuales se han combinado para impregnar todas y cada una de las acciones de defensa y promoción ejecutadas por la institución. Los resultados alcanzados en ambos campos y en cada uno de los temas abordados y de los que rendimos cuentas en este Informe de cierre de gestión requirieron, asimismo, del cumplimiento de los compromisos que asumimos desde el inicio de la gestión.

En el ámbito de la protección de los derechos e intereses de los habitantes, se asumieron compromisos importantes que sirvieron para delinear los mecanismos de actuación. El punto de partida para este trabajo consistió en visualizar el papel de la Defensoría como un órgano de control encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a las violaciones provocadas por las acciones u omisiones de la Administración Pública.

Precisamente al inicio de la gestión se planteó de la siguiente manera nuestra percepción sobre la forma de ejercer este control:

"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.*¹⁰

Esta definición sobre la forma de ejercer el control que le asigna la ley estuvo acompañada de un compromiso por mantener ineludiblemente la independencia de criterio en el ejercicio de la función, la cual se constituyó en una condición sine qua para mantener la confianza de los habitantes.

Mención aparte merece la especial relación que se logró establecer con los medios de comunicación colectiva, aliados naturales del ejercicio responsable de una magistratura de influencia. La constitución de esta alianza no fue del todo fácil. Había que ganar su confianza y lo hicimos a través de una actitud transparente y responsable que servía de respaldo a todas las actuaciones de la institución. Con ellos se trabajó conjuntamente para denunciar y para convocar. Gracias a ellos, los habitantes pudieron conocer a fondo y someter a escrutinio el trabajo de la Defensoría. Con su participación -la de los medios- se alcanzaron metas importantes y concluimos con éxito investigaciones esenciales para la población.

Con la convicción de que el control es un elemento que contribuye a legitimar el ejercicio del poder y aporta al fortalecimiento del régimen democrático, la Defensoría lanzó voces de alerta en relación con diversos temas de interés nacional que afectaron los derechos e intereses de la población. Sin pretender sustituir bajo ninguna circunstancia a la administración activa, la intervención de la Defensoría buscó en todo momento que las instancias responsables de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas comprendieran la urgencia de atender con prontitud estos problemas. Los señalamientos realizados involucraron a todas las instancias del sector público, del gobierno nacional y local.

La Defensoría sostuvo que la situación vivida durante este período recogía las demandas de una sociedad que reclama un sistema político capaz de renovarse, más comprometido con el bienestar de sus habitantes, responsable en su gestión de administrador de los bienes públicos y de representante de los intereses de la población nacional. Se señaló que el Estado costarricense, desde sus diferentes instituciones está en deuda con la ciudadanía: debe mecanismos efectivos de participación en la toma de decisiones, debe transparencia y ejercicio responsable de la gestión pública, debe eficiencia y eficacia de las políticas de bienestar que se requieren para satisfacer una nación comprometida históricamente con la paz social, el respeto

¹⁰ Defensoría de los Habitantes de la República, Informe de Labores 1997, p. vi.

de los Derechos Humanos y el interés común. Pero la ciudadanía también también es responsable y está en deuda consigo misma: el cansancio, la indignación y el desencanto, justificado o no, no pueden ser freno para un reencuentro democrático que es responsabilidad de todos.

De suma importancia fue, asimismo, el papel de mediación, conciliación, acompañamiento o facilitación que tuvo que jugar la Defensoría en diversas coyunturas que se presentaron.

En el primer Informe presentado se señaló que la Defensoría aspiraba a *"servir como punto de contacto entre personas de diferentes realidades, de sitio de encuentro entre iniciativas de distinto origen, de lugar para la colaboración y el compromiso con los otros, de territorio para la confianza mutua y la esperanza compartida"*¹¹.

Bajo esa premisa hemos atendido diversas coyunturas con la firme convicción de que el diálogo es siempre la mejor alternativa y que el diálogo fecundo exige confrontación de ideas y se alimenta de la discrepancia. Que quienes concurren a él deben comprender que no puede haber acuerdos si como condición previa se aspira únicamente al consenso. Que los esfuerzos se deben orientar al acercamiento de posiciones, a la búsqueda de puntos de encuentro e intereses compartidos, y a la generación de nuevas alternativas. Que una democracia sin discrepancias es una negación de su misma esencia. Que la armonía política y la integración social se fundamentan precisamente en ser diferentes y en tener la sabiduría para transitar por el mismo sendero.

Teniendo esto en mente, la Defensoría tuvo que asumir ese papel para tender puentes en diversas coyunturas que así lo requerían. Basta con mencionar la función que cumplió en la Comisión de Verificación del Proceso de Concertación Nacional, en la Comisión Facilitadora para un Diálogo Nacional que se conformó en torno a la discusión sobre los proyectos de reforma del ICE, en la Comisión Mixta de Rescate del Área Metropolitana y en la convocatoria al foro para detener la programación televisiva violenta.

En el campo de la promoción y divulgación de los derechos de los habitantes la Defensoría ha desplegado importantes esfuerzos para asegurar que esta función sea asumida con la misma importancia que se le asigna a las acciones de defensa que realiza. El punto de partida fue la convicción de que el mejor defensor de sus derechos es el habitante mismo. Se plantearon

¹¹ Defensoría de los Habitantes de la República, Informe de Labores 1997, p. 9.

como objetivos de esta función educar, divulgar los derechos humanos entre la población, facilitar y promover espacios de participación ciudadana, propiciar espacios autogestionarios para la protección y defensa de los derechos humanos, facilitar la interacción entre los habitantes y las instituciones públicas, fortalecer espacios de consolidación para la democracia participativa y ampliar los espacios de interacción en los procesos de formulación de políticas públicas y toma de decisiones.

En materia de recursos siempre nos aseguramos de que la administración del presupuesto de la Defensoría siguiera los criterios de racionalidad, transparencia, austeridad y eficiencia que deben regir la gestión de fondos que pertenecen a todos los costarricenses. Con ese objetivo procuramos maximizar la utilización de los recursos, tanto de aquellos asignados a través del presupuesto ordinario de la República como de los que se recibieron producto de los programas de cooperación internacional. Tal proceder contribuyó, a su vez, para que fuera posible ahorrar los fondos que se están destinando a la construcción del edificio de la Defensoría de los Habitantes, inmueble que esperamos entregar antes del final de la presente gestión.

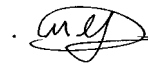
Por su parte, los resultados del esfuerzo por garantizar la transparencia en esta materia quedaron debidamente plasmados en los resultados de la Auditoría que solicitamos a la Contraloría General de la República en 1999 y en el Informe de Auditoría Externa que se contrató al final de este período para entregar en forma clara, ordenada e informada el patrimonio de la institución.

Hacemos entrega de este Informe con la certeza de haber empeñado nuestro mejor esfuerzo en el cumplimiento de los compromisos adquiridos y con la humildad para reconocer que es mucho lo que queda pendiente. Tenemos, eso sí, la absoluta convicción de que el camino emprendido no tiene marcha atrás.

*"Sepamos ser libres, no siervos menguados,
derechos sagrados la patria nos da".*
Himno al 15 de setiembre
Juan J. Feraz



Sandra Píszk
Defensora de los Habitantes



Max Alberto Esquivel Faerron
Defensor Adjunto de los Habitantes

Introducción

El cumplimiento de un deber legal conlleva la responsabilidad de rendir cuentas, y el ejercicio de una función pública implica, ante todo, un servicio a los habitantes quienes como sus destinatarios naturales deben conocer con detalle el trabajo realizado; sus frutos y también los obstáculos surgidos en la defensa de sus derechos e intereses.

Al llegar a su término la gestión iniciada hace cuatro años y consecuentes con el enunciado anterior, se presenta un informe extraordinario de las labores realizadas en el período comprendido entre el mes de mayo del 2000 y el mes de febrero del 2001.

De este modo, para una mejor comprensión, el documento ha sido estructurado en tres capítulos. En el primero de ellos se hace mención a la labor sustantiva de las distintas Áreas de Defensa de la Defensoría de los Habitantes. En efecto, las Direcciones de Admisibilidad y Atención Inmediata, Mujer, Protección Especial, Calidad de Vida, Control de Gestión Administrativa, Asuntos Económicos y Niñez y Adolescencia detallan el trabajo efectuado durante el período y reseñan una serie de casos representativos.

El ejercicio real de la libertad en un régimen como el nuestro, requiere, necesariamente, que cada uno de los habitantes conozca no sólo los derechos que tiene sino también los modos concretos para ejercitarlos. Inspirada en este principio, la Defensoría, al igual que en los años anteriores, ha realizado diversas actividades de promoción y divulgación de los derechos de los habitantes y es en el capítulo segundo donde se incluye la información relativa a ello, haciendo especial mención al Proyecto "Promoción y Difusión de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses" que ha permitido cubrir, al día de hoy, todas las regiones del país en sus dos años de funcionamiento. Asimismo, partiendo de que la no violencia en la televisión es una premisa fundamental para el desarrollo de la sociedad costarricense, la Defensoría ejecutó el Proyecto "Hacia una sociedad libre de programación televisiva violenta" al cual se hace alusión.

Finalmente, en el informe de gestión incluido en el capítulo tercero se consignan de manera esquemática las acciones desplegadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos, y la Dirección Administrativa detalla, entre otras cosas, la realización de una auditoría externa en materia financiera, el estado en que se encuentra el proyecto de construcción del edificio sede de la Defensoría y la confección de los manuales administrativos, entre otros.

Capítulo 1

INFORME DE LABORES DEL AREA DE DEFENSA

A. ADMISIBILIDAD Y ATENCIÓN INMEDIATA

En años pasados, los informes de la Defensoría de los Habitantes de la República han ilustrado algunos aspectos de la labor realizada por la Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata en un análisis más cuantitativo que cualitativo de dicha labor.

Como un aporte novedoso al informe de cierre del período de labores Marzo 1997-Marzo 2001, se ha incluido en el presente capítulo un primer esfuerzo de sistematización de la labor sustantiva realizada por esta oficina en los últimos años, tomando en cuenta, sobre todo, algunos cambios importantes impulsados por la Institución, para profesionalizar y asegurar la interdisciplinariedad de sus recursos humanos, dotarlo de los recursos materiales necesarios para asegurar un trato óptimo a los habitantes e incidir positivamente a los requerimientos de los habitantes ante la institución. Paralelamente se capacitó al personal para el aprovechamiento máximo de un nuevo sistema informático que permitió aminorar los tiempos de respuesta a dichos requerimientos y sistematizar de mejor manera la información.

Los cambios citados en el párrafo anterior permiten enfrentar el incremento constante en la recepción de consultas, la variedad temática expuesta por los habitantes y la diaria solicitud de asesoría y promoción en materia de derechos, tomando en cuenta que en muchas ocasiones la posibilidad de realizar lecturas complejas ante situaciones que enfrentan al habitante con la violación de sus derechos por parte de la Administración Pública y las posibilidades de defenderlos se ven limitadas, ya que muchos de los mecanismos para acceder a ella son complicados y variados y, por lo tanto, requieren de asesoría o acompañamiento.

En ese sentido, la promoción de los sistemas, mecanismos e instancias para el reconocimiento de derechos y la resolución de conflictos es un espacio de obligada injerencia por parte de la Defensoría de los Habitantes, institución que trabaja dentro de dos grandes ámbitos de acción: la defensa y la promoción de los derechos humanos.

La defensa se realiza en función de las acciones o de las omisiones por parte del sector público, mientras que la promoción, si bien se especializa dentro del ámbito del sector público, necesariamente tiene que enfrentarse con relaciones privadas en su quehacer, espacio en el que la Oficina de Admisibilidad juega un papel trascendental en cumplimiento del deber de orientar al quejoso sobre las vías oportunas para reclamar sus derechos, cuando se trate de casos que no son competencia de la institución.

El Área de Admisibilidad y Atención Inmediata tiene como función primordial determinar, a partir de criterios de admisibilidad establecidos, cuáles casos pueden ser admitidos para investigación de la Defensoría de los Habitantes y remitirlos a una de las áreas especializadas de la institución. Sin embargo, el análisis de admisibilidad no es simplemente el aceptar o rechazar un caso. Pocas veces los asuntos que se presentan han tenido un proceso que permita la admisión inmediata de un caso para ser conocido en un área específica. Existe toda una serie de procedimientos formales e informales que se debe seguir para orientar la causa planteada por la persona interesada ante la Administración Pública o para orientar a los habitantes acerca de la existencia de otros mecanismos para resolver sus problemas. En Admisibilidad se tramitan en calidad de consultas todas aquellas situaciones que requieren de una orientación sobre los mecanismos a seguir, un acompañamiento o una primera intervención ante las instituciones.

Se reciben además, como casos de atención inmediata, aquellos que por su urgencia no pueden esperar el trámite de admisión, sobre todo casos referidos a la prestación de servicios de salud y servicios públicos básicos. La Oficina también se encarga de dar trámite a las inadmisibilidades de las consultas hechas por escrito en las que se busca orientar a los habitantes sobre las posibles alternativas que puede utilizar para resolver su problema, aún cuando el asunto no sea competencia de la institución.

Asimismo se tramitan expedientes por omisión de respuesta, los que se encuentran referidos a violaciones por parte de la Administración al derecho de petición y pronta y tienen como objetivo lograr la reivindicación de ese derecho constitucional. En los mismos es claro cómo la Administración, en muchas ocasiones, omite pronunciarse o simplemente responder a los asuntos planteados por los habitantes.

El trabajo desde la Oficina de Admisibilidad de la Defensoría de los Habitantes es un espacio desde el cual se contribuye no sólo a facilitar el acceso de los habitantes a las instituciones públicas en condiciones de equidad, mediante la asesoría sobre procedimientos específicos y el

acompañamiento para asegurar la legalidad de los mismos, sino también a la promoción diaria de derechos y al asesoramiento en cuestiones de orden privado.

Por último, este trabajo también se ve reflejado en dos actividades que si bien no se desarrollan específicamente en Admisibilidad, requieren la colaboración permanente de esta área: la participación en el Proyecto de Promoción y Difusión de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses y la colaboración con la oficina de Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica.

1. Admisibilidad y Atención Inmediata

El trabajo diario de la Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata se reflejará en los gráficos que se expondrán a continuación.

a. Consultas

Durante el período de mayo del 2000 al 22 de enero del 2001, se recibieron 13,985 consultas en las oficinas centrales y 981 en la Casa del Habitante de Liberia, para un total de 14,966.

De la recepción y análisis de dichas consultas se generó la apertura de 1,189 expedientes distribuidos posteriormente en las diferentes áreas de la Institución. La cifra restante, es decir el 92% de las consultas presentadas ante la Defensoría, tuvo algún tipo de trámite realizado por la Defensoría, mediante una o varias de las gestiones que a continuación se describen:

- Asesoramiento sobre procedimientos a seguir por parte del quejoso.
- Llamadas telefónicas a las instituciones denunciadas.
- Remisión de formularios a funcionarios públicos.
- Inspecciones.
- Solicitudes de información adicional.
- Atenciones inmediatas.
- Redacción de inadmisibilidades y recursos de reconsideración que incluyen asesoría y recomendaciones a seguir en los casos que por ley no son competencia de la Defensoría de los Habitantes.

Estas gestiones se realizaron con el fin de resolver las situaciones particulares de la forma más expedita posible y algunas de ellas se reflejan en los siguientes cuadros:

b. Atenciones Inmediatas

Las atenciones inmediatas son aquellas situaciones que requieren la intervención de la institución en forma urgente, y por este carácter no se efectúa el trámite formal de apertura de expediente. En general se tramitan mediante gestiones telefónicas o inspecciones, asegurando un contacto más directo y expedito con la institución involucrada para lograr la solución del problema del habitante a la mayor brevedad. Durante este período se tramitaron 163 casos bajo esta modalidad.

c. Consultas tramitadas y cerradas mediante gestiones por escrito

Durante el período en análisis, la Oficina de Admisibilidad tramitó 893 consultas que requirieron trámites con algún tipo de formalidad y se cerraron en forma satisfactoria para el habitante.

Los tiempos de respuesta en estos casos dependen de la actividad de las instituciones que son denunciadas por los habitantes. En ese sentido, la oficina ha buscado un acercamiento a las Contralorías de Servicios, mediante charlas e intercambio de información en cuanto a los procedimientos de las instituciones públicas y del manejo interno de las quejas en la propia Defensoría, labor que ha dado excelentes resultados para resolver los casos que se presentan mediante gestiones informales y sin necesidad de abrir un expediente.

Los temas que se tramitan bajo esta modalidad son variados y obedecen a criterios de oportunidad y de reacción de las instituciones denunciadas ante una primera gestión por parte de la Defensoría de los Habitantes.

En general se trata de casos individuales y se busca resolverlos en la forma más expedita posible. Para ello ha sido fundamental el aporte de las diferentes áreas especializadas de la Institución y la investigación constante por parte de los funcionarios de Admisibilidad de los informes finales que éstas generan, respecto de casos similares y temas de reiterado análisis.

La recopilación de esa información y su aplicación en situaciones semejantes permite en la propia gestión primaria, hacer un recordatorio a las instituciones acerca de cuáles son los mecanismos que en otros momentos ha recomendado aplicar la Defensoría.

d. Resoluciones de Inadmisibilidad

La redacción de resoluciones de inadmisibilidad representa una de las funciones de mayor complejidad. Exige un manejo minucioso de los criterios de admisibilidad que contempla la Ley de la Defensoría de los Habitantes, así como de las directrices que en ese sentido emite el Despacho para justificar la no admisibilidad de un asunto. Al mismo tiempo se requieren conocimientos profundos sobre diversas disciplinas del derecho y procedimientos tanto judiciales como administrativos con el objetivo de brindar un asesoramiento eficaz al habitante respecto de los mecanismos y las instancias a las cuales debe recurrir para resolver el problema que plantea.

Con el fin de homologar los criterios en ese sentido, se ha iniciado un proceso de sistematización de las resoluciones de inadmisibilidad, por temas. En la actualidad dicha recopilación se utiliza a nivel interno y se proyecta a mediano plazo su difusión a nivel institucional.

La Ley de la Defensoría de los Habitantes, N° 7319 es la que establece los criterios de admisibilidad de los casos que conocerá la Institución. Asimismo son de obligatoria cita los criterios emitidos al respecto por la Sala Constitucional y los dictámenes de la Procuraduría General de la República.

En cada caso particular se incluye además un apartado de sugerencias al habitante respecto de los mecanismos y las instancias a las cuales recurrir para validar sus derechos o para resolver su problema. Lo anterior en aplicación de la norma que señala como función de la Institución la labor de orientación a los habitantes.

e. Apertura de Expedientes

Durante el período de mayo del 2000 a enero del 2001, la Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata realizó la apertura y posterior traslado de 1,189 expedientes a las Direcciones de Defensa de la Defensoría, los cuales se distribuyeron .

Ciento treinta siete de estos expedientes fueron asignados a la Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata para ser tramitados por Omisión de Respuesta. Durante ese mismo período se cerraron 124 expedientes de esta categoría, cierres que se distribuyeron .

2. Proyecto de Promoción y Difusión de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses

Este Proyecto es desarrollado por la Defensoría de los Habitantes con el auspicio del Gobierno de Finlandia y los funcionarios de la Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata participan en él realizando labores de defensa. Dentro de ese marco, colaboran en las giras que se efectúan y reciben consultas y quejas, las que posteriormente se incluyen en el sistema informático y se tramitan en las oficinas centrales.

La participación activa de Admisibilidad y Atención Inmediata encuentra su justificación al asegurar la adaptación y homologación de los criterios de admisibilidad de los casos que pueden tramitarse en la Defensoría de los Habitantes. Por ello, los funcionarios que asisten a las giras deben necesariamente laborar en esta oficina y conocer a profundidad esos criterios.

Estructurado de esta manera, el Proyecto ha permitido brindar en las diferentes comunidades del país el servicio que por Ley se le ha impuesto a la Defensoría de los Habitantes, sin necesidad de crear oficinas regionales y asegurando una atención integral en todo el país.

A partir de enero del año 2000, la Casa del Habitante de Liberia, única oficina regional de la Defensoría, pasó a cargo de la Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata, con el fin de homologar y unificar los criterios de admisibilidad de las consultas recibidas. En esta oficina se recibieron durante el período de mayo a diciembre del 2000, 981 consultas, de las cuales 494

requirieron algún tipo de gestión por parte de la Casa del Habitante de Liberia o bien fueron remitidas a las oficinas centrales para ser realizadas ahí las gestiones correspondientes.

3. Consultorios Jurídicos

El 30 de octubre de 1997, la Universidad de Costa Rica y la Defensoría de los Habitantes suscribieron un convenio marco de cooperación entre ambas instituciones con la finalidad de implementar el cumplimiento de sus objetivos en el campo de la educación, la promoción y la divulgación de los derechos fundamentales de los habitantes.

Con base en el convenio de referencia y en virtud de que un alto porcentaje de las gestiones que atienden los funcionarios de la Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata son de naturaleza privada y, por lo tanto, inadmisibles, de conformidad con lo establecido en la Ley de la Defensoría de los Habitantes, se consideró relevante efectuar un convenio con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica con el objetivo de crear los Consultorios Jurídicos en la Defensoría de los Habitantes.

En vista de la importante labor social que los estudiantes de la Facultad de Derecho realizan a través de este servicio, el convenio tiene como objetivo primordial permitir a los habitantes que no tienen recursos y que acuden a la Defensoría, recibir orientación y patrocinio legal en procura de una solución a sus problemas.

De esta forma, los Consultorios Jurídicos empezaron a funcionar en la Institución en el mes de marzo del 2000. Este servicio inició labores con tres estudiantes y una Directora y posteriormente se incorporaron diez estudiantes más. Se han atendido 478 consultas que han generado la apertura de 130 expedientes referidos a diversas materias del derecho privado (familia, interdictos, juicios ordinarios, desahucios, trámites migratorios, recursos de amparo e inconstitucionalidades). Asimismo, se brinda a los habitantes asesoría en materia penal, notarial, agraria y laboral.

La Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata recibe los casos y valora si corresponde remitirlos a Consultorios Jurídicos. Ambas oficinas realizan funciones de control y asesoría a los estudiantes de derecho en los casos que tramitan. El servicio de Consultorios Jurídicos asegura así la atención integral del habitante.

4. Proyectos de interés

Siempre en búsqueda de mejorar el servicio que la Defensoría presta a sus usuarios, se han definido algunos objetivos a mediano plazo, referidos específicamente a la Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata, tres de los cuales son de obligada cita:

- Una continua capacitación de los recursos humanos dirigida a perfeccionar los procesos de comunicación con el habitante.
- La implementación de procesos de acercamiento a las instituciones, a través de las Contralorías de Servicios, primera instancia a la cual se recurre cuando se presenta una consulta. Esta labor ha dado inicio recientemente, a través de charlas e intercambio de información sobre los procedimientos institucionales.
- Sistematización de los criterios de inadmisibilidad de las consultas.

C. DIRECCION DE PROTECCIÓN ESPECIAL

"La historia de los derechos es una historia de libertad y no de compasión"
Ignatief

En el Informe de Labores del periodo 1999-2000, se encabezaba este mismo apartado con la frase *"Una sociedad en la que nadie quede excluido sólo es posible cuando el reconocimiento de todos los derechos a todos los miembros no suponga la anulación de lo singular, lo individual o lo diferente¹²".*

En este sentido, es importante destacar que se ha definido exclusión social como aquellos mecanismos a través de los cuales personas y grupos son despojados de la participación y titularidad de los derechos sociales, o como un proceso que excluye a una parte de la población del disfrute de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales.

¹² Campos, Victoria; *El Malestar de la Vida Pública*, Editorial Grijalbo, 1996, p. 132

En este contexto, la noción de exclusión social se presenta como un concepto más amplio que el mero concepto de pobreza ya que representa un fenómeno que supera la mera exclusión de los mercados, y refiere también a aquella exclusión que se da desde las instituciones sociales y culturales. La exclusión social se desarrolla en una sociedad dual (los de adentro-los de fuera) y confirma una ruptura en las relaciones sociales, la vulnerabilidad en que se ubica a algunos grupos, la precariedad del trabajo, la disminución de los recursos y el debilitamiento de la protección social. Todos estos procesos fomentan la polarización de la sociedad. A su vez, la polarización produce reacciones sociales de estigmatización, de criminalización y de segregación de grandes sectores de la sociedad.

Frente a esta situación, el reto consiste precisamente en reconocer las diversas necesidades y aspiraciones de cada segmento del conjunto societario, no siendo posible el trato homogéneo de todos los habitantes.

Es así que se debe reconocer el status de miembros plenos de la sociedad, no desde la igualdad formal, sino de la igualdad real desde la diversidad fundamental que existe entre los seres humanos. Se tiene así a los "*ciudadanos/as originarios*", habitantes indígenas con derechos sobre la tierra, con una lengua y una cultura, con derecho a participación activa en la determinación de las decisiones sobre su futuro, y que no se les respeta; "*ciudadanos/as de oro*" que se les excluye de las posibilidades de hacer efectivo el ejercicio de su ciudadanía al llegar a los 65 años y que quedan a merced de programas sociales sin el contenido presupuestario suficiente; "*ciudadanos/as con discapacidad*" sin oportunidades para enfrentar las barreras arquitectónicas y las peores, las actitudinales, sin garantía real de participación política, ni social, ni económica; "*ciudadanos/as afrocostarricenses*", que enfrentan la discriminación por el color de su piel; "*ciudadanos/as migrantes*" que viven bajo la amenaza de la expulsión, al margen de una "ciudadanía real"; "*ciudadanos/as indigentes*" expulsados económicamente del sistema de producción, de la sociedad y sujetos de la caridad social; "*ciudadanos/as con opción sexual hacia su mismo sexo*" que tienen que aparentar y ocultarse para no ser estigmatizados ni discriminados; "*ciudadanos/as frente al Poder Estatal*", ciudadanos que son detenidos, juzgados y encarcelados, en condiciones que les cercenan sus derechos más allá del derecho a la libertad de tránsito.

Comprendiendo que las razones que motivan la exclusión social son parte de un proceso global, que hoy por hoy se encuentra inserto en las propias estructuras institucionales y sociales, es que la Defensoría de los Habitantes, a través de la Dirección de Protección Especial, ha considerado

de suma importancia la defensa de los derechos desde la diversidad y, en función de ésta, ha orientado sus acciones a favor de estas poblaciones.

Por otro lado, esta orientación obliga a referirse a la necesidad de contar con políticas económicas que permitan compensar en parte a las personas que han sido excluidas del sistema por distintas razones y que faciliten las condiciones para lograr la plena efectividad de los derechos fundamentales. Si bien el incremento de esta demanda suscita una presión significativa en el erario público, lo cierto es que éste no suele estar planificado para atenderla de manera continua y sostenible y, por ende, se tiene como resultado la postergación de las respuestas y el sostenimiento del círculo de la exclusión social.

1. Población Adulta Mayor

a. Introducción

En el informe de labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al período 1999- 2000, se reconoció que en materia de protección jurídica de la población adulta mayor, la más significativa conquista que experimentó el país, a propósito de las acciones realizadas en el marco de la celebración del Año Internacional de la Personas Adultas Mayores (1999), se encuentra la promulgación de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor Ley 7935 y otras reformas legales en materia de transporte remunerado de personas, vivienda y recursos económicos, en procura del mejoramiento de la calidad de vida de este segmento poblacional de conformidad con el respeto de sus derechos fundamentales.

En este sentido, la labor de la Defensoría de los Habitantes se orientó al análisis de la realidad institucional de Costa Rica, con el fin de promover el fortalecimiento y la consolidación de todos aquellos programas, servicios de atención directa y de asistencia social a favor de las personas adultas mayores considerando sus especificidades para una adecuada satisfacción de sus necesidades.

En el informe anterior, se destacó las deficiencias y vacíos detectados, en virtud de los cuales, durante el período que corre este informe, se ha continuado en la revisión de la plataforma institucional existente, a fin de determinar si se han realizado los ajustes necesarios tendientes a

definir acciones concretas conforme con las disposiciones de la Ley 7935 y aquellas otras contempladas en la normativa aplicable.

De esta forma, resulta indispensable referirse a la labor desarrollada por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), como órgano responsable de la articulación de las acciones de cada una de las instituciones públicas y privadas, cuyo ámbito de trabajo está ligado a la atención de esta población, a fin de definir y ejecutar una política nacional de atención integral para las personas adultas mayores.

b. Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)

i. *Estructura y organización*

Anteriormente, se reseñó la etapa de organización en que se encontraba el Consejo, en la que se destacó la creación de la Dirección Ejecutiva, así como el Sistema Nacional Técnico de Apoyo para Persona Adulta Mayor (SINATEC) como instancia técnica encargada de coordinar el cumplimiento de las responsabilidades que la Ley 7935 le asigna a las diferentes instituciones que conforman la Junta Rectora y que brinda el soporte a la toma de decisiones por parte del Consejo.

No obstante, se considera que a la fecha, es decir un año después de instaurada la Junta Rectora, las acciones tendientes a definir su organización, a nivel administrativo y financiero, han resultado muy demoradas de conformidad con las demandas impuestas por la Ley de cita y los requerimientos de la población adulta mayor en relación con la tutela de sus derechos, reconocidos también en otras disposiciones legales específicas para su protección.

Es menester señalar, que por parte de la Contraloría General de la República se ha ratificado dicho retraso en relación con el cumplimiento de las instrucciones emanadas por parte de este órgano respecto a la aprobación del Proyecto de Presupuesto y el correspondiente Plan Anual Operativo para el ejercicio económico 2000 y 2001¹³. Al respecto se estima que, siendo el Consejo un órgano adscrito a la Presidencia de la República cabe considerar la posibilidad de recurrir a esa dependencia en procura de medidas alternativas que faciliten su elaboración y

¹³ Informes No FOE-SO-3/200 y 4/2000 de la División de Fiscalización Operativa y evaluativa en el Area de Servicios Sociales de la Contraloría General de la República.

segura aprobación, de forma que se pueda contar a la mayor brevedad con la estructura financiera necesaria que le permita cumplir a cabalidad con sus competencias.

Lo anterior se manifiesta bajo el entendido de que la población sujeta de tutela de esta entidad, urge de acciones inmediatas para el efectivo cumplimiento de sus derechos, urgencia que ha sido planteada ante esta Defensoría, desde la atención de las quejas presentadas por estas personas en relación con el funcionamiento de los establecimientos de atención y el maltrato derivado de las deficitarias condiciones en las que se brinda el servicio, hasta las gestiones realizadas por las mismas organizaciones prestatarias de servicios, a fin de obtener mayores recursos económicos para mejorar la atención y cumplir con las exigencias establecidas en la normativa de regulación de establecimientos dispuesta por el Ministerio de Salud.

Se debe agregar, en relación con las quejas sobre los recursos económicos, que mediante la Ley 7972 de creación de las cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos, a esta Defensoría le fueron conferidas competencias de fiscalización, además de las propias asignadas conforme con su Ley Constitutiva, tema que será abordado más adelante en este informe extraordinario.

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes, los efectos que pueda tener la situación administrativa y financiera del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, ante la necesidad de la priorización de acciones definitivas que impone un grupo poblacional, cuya atención y respuesta debe tener como derrotero sus necesidades y particularidades específicas, en el marco de una política y plan nacional de envejecimiento, competencia de un ente que debe consolidar su rectoría y fiscalización a fin de que las instituciones cumplan con las obligaciones para lograr la protección integral de la persona adulta mayor.

Aunado a lo anterior, se considera fundamental y, así se recomienda, que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, debe proceder lo antes posible, a finalizar las gestiones necesarias a fin de que la propuesta de reglamento a la Ley 7935- analizada y dictaminada por las diversas instancias involucradas en su aplicación- sea formalizada y oficializada por disposición legal como corresponde después de más de un año de entrada en vigencia.

ii. Definición de actuaciones

Conforme con lo expuesto, esta Defensoría estima que la definición de actuaciones del Consejo es una tarea prioritaria dada la necesidad de su intervención en relación con algunos aspectos de su competencia, que desde esta institución se detectan mediante las quejas recibidas.

En este sentido, es oportuno referirse al ejercicio de las nuevas competencias conferidas al Ministerio de Salud mediante la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, entre las que destaca la acreditación de Hogares, Albergues y Centros Diurnos y la correspondiente fiscalización de los servicios que ofrecen estos Centros, incluida la facultad de imponer sanciones administrativas, respecto de la cual esta Defensoría ha encontrado serias dificultades en la atención de las quejas remitidas para su atención.

Dado que se ha insistido ante las autoridades sanitarias de diversas formas, sea mediante recomendaciones específicas, reuniones y otros espacios de discusión, su acatamiento no ha sido conforme con lo esperado, por lo que se considera que el Consejo debe intervenir en la definición de criterios técnicos uniformes a fin de velar por el efectivo cumplimiento de la legislación de protección de los derechos de las personas adultas mayores.

De particular importancia, resulta su intervención, a fin de brindar respuestas efectivas ante situaciones de abuso y maltrato en contra de las personas adultas mayores, que son objeto reiterado de las quejas que recibe esta Defensoría, por lo cual se considera que corresponde a la Junta Rectora del Consejo definir un plan y mecanismos en contra de la violencia a este grupo etéreo, incluyendo la posibilidad de contar con un albergue o servicio de reubicación temporal de naturaleza pública.

Lo anterior, en razón de que el Ministerio de Salud aduce que su competencia se limita a la calidad de atención y seguridad físico-sanitaria de los establecimientos, al considerar que las conductas que califican como maltrato tipifican como un delito y eso les impide intervenir en el asunto.

c. Regulación y fiscalización de los establecimientos de atención de personas adultas mayores

A la luz de lo expuesto, y en virtud de las distintas consideraciones que ha planteado la Defensoría de los Habitantes tanto en los Informes Anuales anteriores como con funcionarios del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) y del Ministerio de Salud sobre el marco normativo que regula la labor de los establecimientos de atención de personas adultas mayores y la forma en que ésta se ejecuta, particularmente por parte de la cartera de Salud, es

preciso insistir en algunas cuestiones fundamentales, que reafirman la necesidad de intervención del CONAPAM en la materia.

La Defensoría de los Habitantes ha señalado reiteradamente, que la superposición de los procedimientos de evaluación y subsiguiente supervisión de los servicios de atención de personas adultas mayores por parte del Ministerio de Salud, ha dificultado el cumplimiento por parte de los establecimientos de los requisitos esenciales para su funcionamiento dejando expuesta a la población usuaria de estos servicios, en tanto no se adoptan las medidas correctivas inmediatas que contempla la Ley General de Salud. De esta forma, ha quedado la función de fiscalización supeditada a un proceso más de promoción continua de calidad del servicio, que si bien resulta importante, en ocasiones no responde a la urgencia del caso.

En este sentido, se estima que en procura de lograr seguridad jurídica, debe revisarse lo actuado a fin de definir un único instrumento para calificar y otorgar la autorización administrativa para el funcionamiento de estos centros, al menos en esta etapa inicial de puesta a derecho, que sea acorde con los derechos de la población usuaria y las disposiciones de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, ley posterior y especial en la materia. Asimismo, es importante revisar la aplicación de las normas de evaluación en relación con los plazos que se otorgan para la corrección de las deficiencias que se detectan.

Al respecto, se considera que en la medida en que se otorgan plazos que no concuerdan con las acciones necesarias para la corrección de las carencias encontradas y, que se prorrogan sin considerar el efecto negativo en la satisfacción de las necesidades básicas de la población usuaria, se evidencia la disparidad entre los mecanismos de evaluación y sus resultados. Todo lo cual, conduce a la necesidad de verificar, conforme con criterios de oportunidad, si los indicadores contemplados en la norma garantizan la calidad de servicios que demanda la atención integral de la población a que están dirigidos.

Lo anterior, merece especial atención, en tanto se está llevando a cabo un procedimiento de evaluación de establecimientos que, a pesar de que ejercen su actividad desde mucho tiempo atrás, la mayoría no cuenta hoy con el permiso de funcionamiento, requisito mínimo y obligatorio para someterse a un proceso de acreditación, mismo que es voluntario y cuyo fin último es alcanzar estándares progresivos de calidad.

En este sentido, se considera que la evaluación y medición del funcionamiento de estos centros debe comprender en forma simultánea los distintos indicadores estructurales, de proceso y de resultado, a fin de detectar las causas de las deficiencias que permitan priorizar la planificación de acciones y estrategias de intervención correctivas dentro de plazos razonables, según su naturaleza.

De esta forma, es preciso establecer con claridad qué se entiende por una atención adecuada e integral en el marco de los derechos que le asisten a las personas usuarias de estos servicios con miras a incorporar dentro del término de calidad la concepción de la dignidad humana, entendida como un atributo inherente a la condición de ser humano o persona autónoma e inviolable y que no puede ser violentada por la falta de oportunidad y de acceso de servicios de calidad en virtud de su estado de vulnerabilidad, o en el peor de los casos y objeto recurrente de las quejas que recibe y admite esta Defensoría, por negligencia de los prestadores de servicios en la satisfacción de sus necesidades básicas y que se constituye en una forma de violencia pasiva.

Por considerar que este tema ha estado presente de manera recurrente en los informes generales y particulares que ha emitido la Defensoría de Habitantes, se puntualizan a continuación algunas acciones que se recomiendan al CONAPAM y al Ministerio de Salud, de forma que se logren corregir aquellas situaciones que no permiten que el proceso de habilitación y acreditación como se está ejecutando en la actualidad cumpla con su objetivo, cual es garantizar de manera plena la integridad y el bienestar de las personas adultas mayores que se encuentran en este tipo de establecimientos.

Así, se plantea a la Junta Rectora del CONAPAM:

- Realizar una revisión de las competencias de cada una de las instituciones públicas que lo integran, en la búsqueda de una respuesta acorde con la normativa vigente y en el marco de los derechos que le asisten a la población adulta mayor.
- Revisar los procedimientos de coordinación con las instituciones públicas que lo conforman, en aras de realizar la debida fiscalización de los servicios que prestan las organizaciones de bien social, de forma que facilite la redefinición de criterios técnicos para el cumplimiento de esta potestad.

- Articular las acciones necesarias a efecto de aclarar la subordinación existente entre la obtención de recursos públicos y la acreditación ante el Ministerio de Salud, que por disposición legal se ha establecido.
- Realizar la evaluación objetiva de la aplicación de la legislación especial promulgada para dar protección real y efectiva a este grupo etáreo, como lo es la Ley 7935, considerando la consulta ante los órganos competentes para dilucidar eventuales roces de legalidad con los instrumentos normativos existentes.
- En forma paralela, acelerar el proceso de reglamentación de la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor (7935), dada la urgente necesidad de aclarar su aplicación práctica a fin de evitar interpretaciones que tienden a confundir sus alcances y contenido.
- En forma conjunta con el Ministerio de Salud, realizar la revisión del procedimiento de evaluación y los instrumentos aplicados, a fin de evaluar los resultados obtenidos dentro de los plazos otorgados a los establecimientos para la corrección de las deficiencias detectadas, de manera que permita determinar su correspondencia con el resguardo de la integridad de la población usuaria y la calidad perseguida mediante el sistema instaurado.
- Realizar junto con el IMAS el estudio a fin de elaborar un plan de ubicación de las Personas Adultas Mayores en situación de maltrato, abandono y pobreza extrema, que incorpore la creación de un albergue de carácter público para la permanencia temporal de esta población cuando así se requiera.
- Apoyar las gestiones para la oportuna distribución de los recursos provenientes de la Ley N° 7972 en aras de contribuir con el mejoramiento de las condiciones deficitarias en que se encuentran operando un buen número de establecimientos de conformidad con los registros que reporta el Ministerio de salud.

Asimismo, se recomienda al Ministerio de Salud, proceder a la verificación de los indicadores de evaluación a fin de determinar su correspondencia con la perentoriedad de atención de algunas necesidades particulares de los establecimientos de atención de adultas y adultas mayores, que se encuentran en trámite de obtención de la Habilitación o Permiso de Funcionamiento.

Por otro lado, cabe reiterar la preocupación de la Defensoría de los Habitantes en relación con los albergues de atención de población adulta mayor exclusivamente privados, que no reciben subsidio estatal y que escapan, además, al control de las entidades financieras. En estos casos se cuenta solamente con la intervención del Ministerio de Salud en virtud de la competencia de fiscalización que tiene. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes ha recibido cuatro quejas en este período, que se encuentran abiertas a la investigación de las autoridades sanitarias.

Algunos de estos casos refieren a la situación de personas que se encuentran subsistiendo en condiciones precarias e indignas de todo ser humano. Tal es el caso de un Albergue ubicado en un cantón josefino el cual ha sido, denunciado tres veces durante los dos últimos años, sin que se haya contado con el adecuado abordaje técnico de los órganos competentes.

No obstante, instituciones públicas como el IMAS y la Junta de Protección Social, concededoras de este caso y a partir de su participación en el SINATEC, están promoviendo acciones extraordinarias en aras de ofrecer una efectiva protección de la población usuaria. Igualmente, la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (FECRUNAPA) ha venido apoyando estas gestiones y brindando su colaboración en atención de las denuncias recibidas en esta Defensoría.

A propósito del informe rendido por la Defensoría de los Habitantes en este caso, nuevamente se hizo alusión a los procesos de evaluación realizados por el Ministerio de Salud y las competencias del IMAS, en su carácter de entidad rectora en materia de pobreza, derivando las siguientes consideraciones, que en lo que interesa se procede a su transcripción:

"(...) En relación con los resultados de las evaluaciones practicadas por el Ministerio de Salud al Hogar de Ancianos (...), es importante destacar que a propósito de las denuncias en análisis se dio la intervención de esta dependencia. Sin embargo, no queda claro si la evaluación realizada se dio dentro del marco del proceso de acreditación de establecimientos de salud o conforme con las normas establecidas para el otorgamiento del permiso de funcionamiento (...)

(...) En el caso concreto, resulta de suma relevancia esclarecer la situación real de este Hogar, considerando las condiciones actuales, así como las limitaciones presupuestarias por las que atraviesa, que impiden que en el plazo perentorio de un año pueda cumplir con los requisitos exigidos a fin de obtener el permiso de funcionamiento y garantizar el mejoramiento de las condiciones de la población beneficiaria (...)

(...) Además, se debe considerar que dada la dilación del procedimiento a seguir y la situación de riesgo en que se encuentra inmersa esta población ante la falta de una respuesta oportuna, el Estado debe ofrecer alternativas que temporalmente salvaguarden la integridad de las personas adultas mayores mientras se continúa la revisión de la actuación administrativa de este establecimiento(...)

(...) Es importante subrayar, que el permiso en su carácter de autorización administrativa, es fundamental para precisar los servicios y prestaciones que se ofrecen a los adultos mayores, de tal manera que se puntualicen las necesidades y la forma de satisfacerlas. Por lo tanto, corresponde al Ministerio de Salud, como ente responsable de emitir el permiso de funcionamiento o habilitación, valorar la idoneidad del Hogar (...) para satisfacer con calidad y responsabilidad la demanda del servicio, aún y cuando se adopten las medidas sanitarias tendientes a mejorar la infraestructura y condiciones ambientales reguladas en la Ley General de Salud.

Dado que el IMAS verificó que las personas que aún residen en el Hogar califican dentro de la línea de extrema pobreza, debe esta entidad contribuir con el Ministerio de Salud en la búsqueda de una alternativa de protección para estas personas. En ese sentido, se sugiere la formulación de una propuesta al Consejo Nacional de Persona Adulta Mayor como ente rector en materia de envejecimiento. Por consiguiente, el Consejo deberá establecer la coordinación necesaria entre las instituciones que lo conforman y dentro del ámbito de las competencias propias de cada una de éstas, a efecto de definir las acciones pertinentes para su ejecución (...)"¹⁴

Al amparo de las consideraciones esbozadas, se emitieron recomendaciones, a las instituciones públicas involucradas, en relación con la necesidad de realizar una investigación de la situación actual que presenta dicho Hogar y, disponer las acciones necesarias para que las instituciones competentes de la fiscalización de los servicios y programas de atención de la población adulta mayor, garanticen la prestación adecuada de los servicios que ofrece este Hogar en el marco de una atención integral en salud.

Enfatizando la labor de fiscalización del Ministerio del Salud, se le recomendó remitir el informe correspondiente de las siguientes visitas de verificación de cumplimiento de requisitos del Hogar y precisar las medidas sanitarias que se adoptaron o se adoptarán y los plazos otorgados, a fin de garantizar las condiciones adecuadas y la atención integral en la prestación de servicios que ofrece este establecimiento.

Dada la relación existente entre los resultados que se deriven de dicha evaluación y el derecho a la protección especial de la población usuaria de este programa se recomendó al Ministerio de Salud, coordinar con el IMAS las acciones necesarias a fin de plantear el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, una propuesta de suspensión temporal del servicio que presta el Hogar y la subsiguiente reubicación de la población beneficiaria hasta tanto éste logre alcanzar los estándares básicos para la obtención del permiso de funcionamiento.

En igual forma, en relación con las competencias del IMAS, se recomendó ejercer sus competencias para que las personas adultas mayores albergadas en el Hogar reciban la protección especial de acuerdo a su condición etárea y su estado de pobreza extrema.

Derivado de las recomendaciones formuladas, recientemente se recibió el informe de cumplimiento del IMAS, bajo el oficio IBS-024-2001 con fecha 23 de enero de 2001, mediante el cual se informa:

¹⁴ Informe Final con Recomendaciones, Oficio 00175-2001-DHR con fecha 5 de enero de 2001, Expediente N° 5812-22-98 QJ.

*(...) el 18 -01-2001, un grupo de representantes del Ministerio de Salud, funcionarios del IMAS, analizó con la Directora Ejecutiva del Consejo de Adulto Mayor, informe del Hogar (...), cabe destacar que el día 17-01-2001, **fue visitado por personal del Ministerio de Salud encontrándose 10 ancianos beneficiarios, en condiciones deprimentes.** (el destacado no corresponde al original)*

El 20-01-2001, se procedió a participar en la Asamblea ordinaria de FECRUNAPA, donde hubo representación del 80% de los hogares a nivel nacional y se solicitó apoyo solidario, para la reubicación de posibles 43 ancianos de programas, que conviven en condiciones semejantes a los del programa de (...).

(...) La próxima sesión de grupo será el día 26-01-2001 donde se analizarán los recursos familiares e institucionales obtenidos por los diferentes representantes para tomar las acciones pertinentes del caso. (SIC)

Cabe agregar que las acciones emprendidas a fin de cumplir las recomendaciones emitidas por esta Defensoría, se enmarcan dentro de la coordinación interinstitucional e intersectorial, tantas veces señalada por esta institución, a fin de optimizar los escasos recursos institucionales en procura de la formulación de una política de atención integral a favor de este segmento de población, por lo que las acciones que informa el IMAS resultan plenamente congruentes y satisfactorias para atender con la inmediatez que se requiere las necesidades de estas personas.

d. Atención del maltrato en contra de las personas adultas mayores

En relación con este tema, además de las consideraciones señaladas anteriormente en relación con la intervención de instancias administrativas, la Defensoría de los Habitantes ha insistido ante los distintos operadores jurídicos de la Ley Contra la Violencia Doméstica que en aquellos casos en que las personas adultas mayores sean objeto de violencia por parte de los administradores de los Centros de Atención dirigidos a esta población, cabe la posibilidad de tramitar las medidas de protección a su favor en tanto las relaciones existentes califican como de cuidado y/o guarda. Al amparo de dicha interpretación, también procede la aplicación de las medidas contenidas en esta Ley y dado el caso de que no resulten aplicables, el juez puede acogerse a la facultad conferida en el artículo 10 para aplicar otras medidas alternativas.

En igual forma, se ha llamado la atención respecto a la obligación de las instituciones públicas que deben colaborar en la detección y atención de estos casos, lo cual permite que la labor jurisdiccional alcance el cometido de esta Ley.

En tratándose de la población adulta mayor, resulta preocupante la insuficiencia de las autoridades públicas en el abordaje de la violencia, dado que la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor no sólo ha contemplado la violencia en contra de estas personas, sino también la ha elevado al rango de delito, lo que refuerza la obligación de denuncia frente a estos casos.

Se debe agregar, que atendiendo al proceso de envejecimiento individual, estas personas ven disminuida su capacidad mental y funcional, por lo que en algunos casos los mecanismos de protección pueden incluso llegar a requerir de una intervención especial y temporal por parte del aparato judicial, intervención alternativa y previa a la figura de la curatela.

Si bien se reconoce la necesidad de fortalecer la capacitación dirigida a los funcionarios públicos y judiciales en relación con la atención de los casos de violencia en que las víctimas sean las personas adultas mayores, también resulta muy satisfactorio tener conocimiento de que algunos jueces han empezado a incorporar estas observaciones, favoreciendo la coordinación interinstitucional a fin de lograr una efectiva protección.

No obstante lo anterior, se debe enfatizar en la necesidad de contar con un albergue temporal así como de un equipo de apoyo susceptible de reconocer las especificidades de los adultos y adultas mayores para una atención más integral encaminada hacia la protección real que requiere este grupo poblacional en virtud de su estado de vulnerabilidad.

e. Tarifa preferencial en el servicio de transporte público dispuesta por la Ley 7936

La Defensoría de los Habitantes ha tramitado algunas consultas y quejas en relación con la reforma realizada a la Ley Reguladora de Transporte Remunerado de personas en Vehículos Automotores, Ley 3503, específicamente en algunas rutas de buses de la Región Brunca y del Área Metropolitana.

De conformidad con lo señalado en el informe anterior y la atención de estas quejas, se ha recibido copia de la respuesta brindada por la Presidencia de la República mediante la que traslada el asunto al Ministerio de Obras Públicas a fin de que resuelva la consulta particular de un habitante.

No obstante, respecto a las otras consultas, así como las gestiones realizadas por esta Defensoría, la Contraloría de Servicios del MOPT, sólo indica que las concesiones que han sido renovadas deben cumplir con lo estipulado en dicha normativa, caso contrario se deberá tomar las medidas concretas en respeto de los principios resguardados por el legislador.

Por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, se informa que se ha constituido una Comisión con representantes de la Cámara de Transportes, C.C.S.S., MOPT y la Asociación de Pensionados de Hacienda para determinar los mecanismos de aplicación de los descuentos respectivos considerando que en un corto plazo se emitirán las directrices para que todos los concesionarios a los que se les ha renovado la concesión procedan con la aplicación de dicho descuento.

Por otra parte, esta Defensoría ha dado seguimiento al proceso de modificación tarifaria, en cuyo modelo se encuentra incorporada la tarifa de atención preferencial para las personas adultas mayores, encontrándose presentada dicha propuesta ante la ARESEP que aún no ha sido de conocimiento público. De manera que los ajustes recomendados por esta Ley no podrán ser aplicados hasta tanto no esté aprobado el nuevo modelo tarifario.

f. Campaña de Expresión de las Personas Adultas Mayores

Durante los meses de julio a octubre del 2000, la Defensoría de los Habitantes en forma conjunta con la Federación Cruzada Nacional de Protección del Anciano, bajo el auspicio del Banco Nacional de Costa Rica, realizó la segunda etapa de la Campaña de Expresión de la Personas Adultas Mayores celebrada en 1999, esta vez, mediante el Certamen "Jóvenes por una sociedad para todas las edades".

Este Certamen se llevó a cabo con el objetivo de lograr el conocimiento y sensibilización de personas adolescentes del país sobre los derechos de las personas adultas mayores, a fin de contribuir en la construcción de una cultura de derechos a favor de este grupo poblacional como ciudadanos con derechos y obligaciones adecuadas a sus capacidades.

La metodología aplicada consistió en la invitación a un colegio público por provincia del país (dos en San José), para que los estudiantes de III Ciclo participaran en un certamen diseñado a fin de que, mediante su desarrollo, los jóvenes participantes aprendieran sobre los derechos de los

adultos mayores y se sensibilizarán al respecto. Se seleccionaron los colegios según su número de estudiantes y su cercanía con algún Centro Diurno de atención de adultos mayores, para facilitar la interacción de los alumnos con las personas adultas mayores de su comunidad. Se visitó cada uno de los colegios seleccionados para presentar y promover la participación en el certamen.

La participación de los jóvenes se dio mediante la presentación de cartas o ensayos en los que reflejaran su visión sobre las personas adultas mayores y su realidad en la sociedad actual, valorándose su sensibilidad en relación con el tema de los adultos mayores; conocimiento y empleo de los principios jurídicos que informan los derechos de las personas adultas mayores; originalidad en las propuestas que formularan; y creatividad en el uso literario.

Los colegios participantes fueron: Liceo Nuevo de Hatillo y Liceo Napoléon Quesada por la provincia de San José, Instituto de Alajuela, Liceo Vicente Lachner de Cartago, Liceo Ing. Manuel Benavides de Heredia, Liceo Diurno de Limón, Colegio Clímaco Pérez de Santa Cruz Guanacaste y el Liceo Diurno de Puntarenas.

Realizado el Certamen, se premió con una computadora a cada uno de los tres mejores trabajos, sea mejor carta, mejor ensayo y mejor trabajo académico, además se entregó una placa de reconocimiento al colegio que tuvo mayor participación de estudiantes y se entregó una colección de libros a cada colegio por su participación, donada por la Editorial UNED y la Editorial Costa Rica.

Los estudiantes ganadores fueron: Mejor Ensayo: Sianny Piedra Alcócer, Estudiante de octavo año del Liceo Clímaco Pérez, Santa Cruz, Guanacaste. Mejor Carta: Esteban Chaves Acevedo Estudiante de séptimo año del Liceo Nuevo de Hatillo, San José y Mejor Trabajo Académico: Daniela Rosales Ortiz, Estudiante de octavo año del Liceo Clímaco Pérez, Santa Cruz, Guanacaste. El colegio que presentó mayor número de participaciones fue el Instituto de Alajuela

Entre las manifestaciones impresas en las cartas y/o ensayos merece destacar que los y las estudiantes participantes *proclamaron el respeto de las personas mayores y el fomento de una imagen positiva de la edad más allá de los 65 años para que a los ancianos y las ancianas se les devuelva su autonomía, actividad y participación*. Así mismo, que este Certamen es una forma

de "*crear conciencia*" no sólo en las mismas personas adultas mayores, sino en aquellos y aquellas que les rodean acerca de las posibilidades de desarrollo en la vejez.

Así declararon que esta experiencia los hizo detenerse a pensar acerca de la realidad de nuestras personas adultas mayores al margen de la posibilidad de resultar ganadores de uno de los premios del certamen, así tenemos lo expresado por un estudiante que señaló:

"... la razón que en un principio tenía para participar en este concurso, era la de ver si podía ganarme el premio, pero al hacer conciencia y ver lo que viven, piensan y sienten nuestros adultos mayores, me hizo recapacitar y mirar de otro modo eso que encierra dentro de sí una persona adulta mayor..."

En la actividad de clausura, se instó a las autoridades públicas y a las personas que trabajan en los distintos programas de atención de la población adulta mayor a reflexionar sobre los resultados obtenidos mediante este proyecto, los cuales permitieron reafirmar la necesidad de continuar trabajando en la construcción de esa Cultura de Derechos mediante el intercambio de vivencias y experiencias entre personas de distintas grupos generacionales, que tenga como objetivo principal la eliminación de toda forma de exclusión social hacia esta población y la generación de acciones que promuevan su permanencia activa y el ejercicio de su efectiva ciudadanía dentro de la familia, la comunidad y la sociedad en general.

2. Población con Discapacidad

a. Introducción

En los últimos años, investigadores del tema de la discapacidad han planteado la necesidad de elaborar instrumentos que permitan medir los servicios que inciden en la calidad de vida de las personas que presentan esa condición. Uno de los elementos de mayor importancia a valorar en un posible proceso de medición es precisamente la opinión de los propios usuarios. Sin pretender que la Defensoría de los Habitantes sustituya esta opinión, es posible aportar insumos sobre la percepción de las personas con discapacidad, a propósito del conocimiento sistemático de las principales quejas que se plantean en torno al tema.

El tomar en cuenta el parecer de las personas con discapacidad es el resultado de todo un proceso histórico, en el cual el movimiento social que las representa ha luchado para que se les oiga y de esa manera alcanzar la emancipación de sectores como el de los profesionales que han pretendido saber que es lo mejor para éstas. Cooperera en este proceso el hecho que

personas con discapacidad que tradicionalmente no han participado en puestos de dirección en las organizaciones comiencen a presentar denuncias.

En la presente sección se incorporan nuevos temas que complementan los que ya se han abordado en los Informes Anuales de años anteriores y por su importancia merecen ser analizados con mayor detenimiento, como los servicios de rehabilitación o el acceso a la información y la comunicación. De igual manera, se consigna el resultado del seguimiento de los principales asuntos abordados en períodos anteriores.

b. Nuevas Denuncias relativas a los Derechos Fundamentales de las Personas con Discapacidad

i. *Servicios de rehabilitación*

Las Normas Uniformes para la Equiparación de Oportunidades de las Personas con Discapacidad, adoptadas por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) mediante resolución N° 48/93 del 20 de diciembre de 1993, tienen como objetivo principal la igualdad de oportunidades y el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de este segmento de la población. Dicho documento se encuentra estructurado de acuerdo con las necesidades de estas personas. En ese sentido, contiene tres secciones o ámbitos de acción respondiendo a la dimensión individual y social de los miembros del sector al cual van dirigidas. Las secciones mencionadas son: requisitos para la igualdad de participación, esferas previstas para la igualdad de participación y medidas de ejecución.

La primera sección se encuentra dirigida a satisfacer las necesidades individuales mediante la reducción de las limitaciones funcionales y de esa forma lograr la autonomía personal. La segunda sección insta a los estados miembros de la ONU a asumir un conjunto de políticas sociales tendientes a que las diferentes esferas que conforman el entorno estén a disposición de todas las personas con discapacidad. La última sección comprende una serie de acciones tales como la promulgación de leyes, la promoción y el apoyo a las organizaciones de personas con discapacidad, el establecimiento de comités nacionales de coordinación, entre otras.

El presente apartado se concentrará en la primera sección y específicamente en el artículo 3 de dichas Normas, en el tanto desarrolla las pautas para la prestación de los servicios de rehabilitación. Así las cosas, es importante comenzar formulando la siguiente pregunta: ¿qué se entiende por rehabilitación?. Las Normas Uniformes definen este término así:

"La rehabilitación es el proceso encaminado a lograr que las personas con discapacidad estén en condiciones de alcanzar y mantener un estado funcional óptimo desde el punto de vista físico, intelectual, psíquico o social, de manera que cuenten con medios para modificar su propia vida y ser más independientes"

El proceso de rehabilitación es muy amplio ya que abarca desde medidas para restablecer funciones hasta el suministro de servicios de apoyo o ayudas técnicas para suplir una limitación funcional como podría ser las sillas de ruedas o audífonos. Salta a la vista la trascendencia de la rehabilitación para las personas con discapacidad ya que tiende a que éstas participen en la sociedad de manera autónoma. No se omite mencionar que la rehabilitación por sí sola no puede lograr esta participación sin la concurrencia de medidas que equiparen las oportunidades en diversos ámbitos como el educativo, el laboral y el acceso al espacio físico.

Las Normas Uniformes abogan porque los Estados elaboren programas de rehabilitación que incluyan los diferentes tipos de discapacidades y que se fundamenten en las necesidades reales de la población de cada país. En Costa Rica, básicamente los servicios de rehabilitación se dirigen a la atención de las personas con discapacidad física.

Sobre ese particular, una madre de familia acudió a la Defensoría de los Habitantes a exponer su experiencia respecto a los servicios de rehabilitación que recibieron sus dos hijas quienes presentan parálisis cerebral infantil. Su primera hija contó con apoyo interdisciplinario que incluía terapia física y del lenguaje. Su hija menor no tuvo la misma suerte. Cabe destacar la posición singular de esta señora, quien ha podido percibir a través de sus hijas cómo se ha desarrollado la prestación de los servicios de rehabilitación en el país y cómo éstos han sufrido un proceso de deterioro no sólo por el aumento de la población, sino porque el sistema no ha respondido a los nuevos retos que presenta el cambio del perfil epidemiológico.

Lo indicado por esta señora coincide con el criterio vertido por el Director del Centro Nacional de Rehabilitación, en el "Proyecto de Desconcentración y Mayor Cobertura de la Rehabilitación Según Nivel de Atención en el Ámbito Nacional", en el cual afirma:

"El perfil epidemiológico en Costa Rica ha cambiado prevaleciendo actualmente las enfermedades del aparato circulatorio, respiratorio, traumatismo, dolencias degenerativas, tumores y accidentes, que han incrementado la demanda de los servicios de rehabilitación."¹⁵

¹⁵ Mesén Madrigal, (Inicio), Proyecto de Desconcentración y Mayor Cobertura de la Rehabilitación Según Nivel de Atención en el Ámbito Nacional, en Revista de Ciencias Médicas y Financieras de la Seguridad Social, volumen 8, primer semestre de 2000, p.80

El 5 de julio del 2000, se publicó en el periódico "La Nación" el reportaje denominado "Cenare procura desahogo", en el cual se afirma que el Centro Nacional de Rehabilitación está con el "agua hasta el cuello" por la cantidad de personas que recibe. El CENARE no da abasto con la demanda existente toda vez que fue concebido para proporcionar servicios para la población de mediados de la década de los setenta.

Asimismo, el Dr. Mesén indica en el mencionado Proyecto que no sólo la oferta de los servicios de rehabilitación es insuficiente, sino también, inadecuada, por cuanto en la mayoría de los centros únicamente se brinda terapia física requiriéndose, para ofrecer una atención integral, incluir otras áreas como terapia del lenguaje, ocupacional, la tecnología de órtesis y prótesis¹⁶. En ese sentido, coincide con lo manifestado por la señora citada. Los usuarios y sus familiares desarrollan una experticia sobre esta temática que no se debe subestimar.

Por otra parte, las Normas Uniformes se inclinan porque la rehabilitación se brinde en las diversas áreas geográficas que conforman cada país, precisamente para evitar la pérdida de tiempo y dinero que conlleva trasladarse a las ciudades capitales que es donde casi siempre se concentran los servicios de este tipo. De ahí la importancia de reforzar la atención de la rehabilitación en las regiones. De igual manera, el artículo 33 de la Ley Nº 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad señala que los servicios de rehabilitación, ofrecidos tanto por la Caja Costarricense de Seguro Social como por el Instituto Nacional de Seguros, deben estar disponibles en todas las regiones del país, y el Reglamento de este cuerpo normativa agrega, "mediante módulos de atención por niveles".

A pesar de estas disposiciones, los servicios de rehabilitación ofrecidos por la Caja Costarricense de Seguro Social muestran una concentración en la Región Central del país. De los doce hospitales que cuentan con este servicio la mitad (6) se encuentran en el valle Central y el resto se ubican en diversas áreas geográficas.

A este respecto, se conoce que no existen servicios de rehabilitación en el primer nivel de atención. Dichos servicios en ese nivel de atención consisten en la vigilancia epidemiológica permitiendo tomar acciones de tipo preventivas y de promoción de la salud. En el segundo nivel, como indicó, la oferta es insuficiente generando que muchos usuarios de los servicios se trasladen hasta el CENARE provocando su saturación. Por ese motivo, deben reforzarse los pocos servicios existentes en las regiones rurales.

¹⁶ op.cit, p.62

A propósito de los servicios regionales de rehabilitación, la Defensoría de los Habitantes conoció una denuncia presentada por una persona con discapacidad vecino del cantón central de Puntarenas, en la cual planteó que el servicio de rehabilitación del Hospital Monseñor Sanabria se ubica en el octavo piso y que los ascensores son inadecuados para ser utilizados por personas con discapacidad. Agrega el denunciante que el equipo de este servicio se encuentra en mal estado y es obsoleto.

Dos funcionarios de la Defensoría de los Habitantes practicaron una inspección a dicho nosocomio, de la cual se desprendió que el servicio de rehabilitación requiere de modificaciones de importancia ya que se detectaron problemas en el equipo biomecánico, por ejemplo, las pesas adheridas a las paredes que utilizan poleas y una rueda que se emplea para el fortalecimiento de las extremidades superiores tiene muchos años de funcionamiento y se encuentran en mal. De igual manera, existe únicamente una pileta de remolino para atender a toda la población de la Región Pacífico Central. Asimismo, el área que se destina a brindar terapia a los niños es sumamente reducida. El artículo 40 de la Ley N° 7600 señala que los servicios de rehabilitación deben proporcionar a los usuarios "las medidas de seguridad, comodidad y privacidad". El espacio destinado a los niños es tan estrecho que no cumple con esta disposición.

Cabe destacar que el estudio de la Contraloría General de la República denominado "Una Perspectiva Sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad", califica al Hospital Monseñor Sanabria como el centro de mayor resolución en el campo de la rehabilitación. Si este nosocomio es el que mayor capacidad resolutive en la prestación de este tipo de servicio y presentan los mencionados problemas, preocupa sobremanera la situación en que podrían encontrarse las demás regiones?.

La Defensoría de los Habitantes elaboró un informe en el cual se giraron al Hospital Monseñor Sanabria las siguientes recomendaciones:

1. Realizar un estudio integral del edificio del Hospital Monseñor Sanabria con el objetivo de detectar los obstáculos arquitectónicos que impiden el acceso de las personas con discapacidad.
2. Elaborar un plan de remodelación del espacio físico del Hospital Monseñor Sanabria contemplando el plazo de los 10 años establecido en la Ley N° 7600 y su Reglamento.

3. Tomar nota del equipo defectuoso que se mencionó e iniciar el procedimiento para reparar el que se encuentre en mal estado. Sustituir el que no se puede reparar. Estudiar cuantas piletas de remolinos necesita para satisfacer la demanda.
4. Acondicionar un área que reúna las condiciones de comodidad y privacidad para la atención de los niños que requieren rehabilitación.

A la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social se le solicitó que informara a la Defensoría de los Habitantes acerca del proyecto de construcción de un centro de rehabilitación en Puntarenas y su grado de avance.

El Hospital Monseñor Sanabria, en atención a las recomendaciones giradas, conformó una comisión de accesibilidad cuyo cometido es el diagnóstico del edificio de ese centro de salud y posteriormente el diseño del proyecto de remodelación. El inicio de las obras está programado para el primer semestre de 2001. Por su parte, el Presidente de la Caja Costarricense de Seguro Social informó que se dará prioridad a la construcción de un centro regional de medicina física y rehabilitación para la Región Pacífica Central y Chorotega. La Defensoría en estos momentos se encuentra dando seguimiento a dichas iniciativas.

En las localidades como Santa Cruz, San Carlos, San Isidro de El General, Naranjo y Limón el Sistema Integrado Local de Rehabilitación (SILOR) asume la atención de la población con discapacidad y forman parte del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. Estos centros ofrecen servicios como estimulación temprana, terapia física y asesoramiento familiar. Los directores de los SILOR son funcionarios y el resto del personal es pagado por el Ministerio de Educación Pública o por las organizaciones de la sociedad civil de las comunidades. Los SILOR han desempeñado un papel importante en la provisión de servicios de rehabilitación; empero, su existencia ha provocado que la Caja Costarricense de Seguro Social no asuma a cabalidad de su obligación de suministrar este tipo de servicio.

Por otra parte, la ausencia de servicios regionales genera que los usuarios deban trasladarse distancias considerables requiriendo de vehículos adaptados a sus necesidades, lo cual, en muchos casos, los obliga a cubrir costos muy elevados de transporte. La Ley Nº 7600 establece que las instituciones que prestan servicios de rehabilitación deben contar con vehículos accesibles para las personas con discapacidad. Una madre de una niña con secuelas de parálisis cerebral presentó una denuncia ya que su vivienda se ubica en el cantón de San Isidro de Heredia y debe asistir con su hija todos los meses al Centro Nacional de Rehabilitación. Por las

características físicas que presenta la niña necesita que una ambulancia la lleve a este nosocomio; no obstante, la clínica de la localidad no posee ambulancia. Ocasionalmente, la Cruz Roja le ayuda facilitando una unidad. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones debe pagar taxi para cumplir con la terapia de su hija.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes emitió algunas recomendaciones para apoyar este servicio; sin embargo, y no obstante la intención manifiesta, la Dirección Regional de Servicios Médicos Central Norte, ha informado que en la actualidad no cuenta con el contenido presupuestario para dotar de una ambulancia a esta región ni con recursos para cubrir el costo de los pasajes en taxi, por lo que procederán a solicitar la colaboración a los centros de salud más cercanos para que apoyen el traslado de los pacientes.¹⁷

En atención a lo anterior, se eleva una solicitud particular a la Presidencia Ejecutiva de la Caja para que adopte las medidas administrativas y presupuestarias que garanticen la disponibilidad de recursos para cumplir con lo dispuesto por la Ley N° 7600.

Se han elaborado diversos documentos cuya finalidad es la transformación de los servicios de rehabilitación brindados por la Caja Costarricense de Seguro Social, entre los cuales resalta el "Plan Funcional de Rehabilitación", presentado en el año 1997, a la Gerencia Médica para su respectivo estudio; sin embargo, a la fecha no se ha vertido criterio sobre el mismo. La política general del Plan Funcional de Rehabilitación consiste en el fortalecimiento e implementación de los servicios de rehabilitación desarrollando programas y proyectos dirigidos a todas las personas con discapacidad, con base en los principios de igualdad de oportunidades, accesibilidad y disponibilidad, para promover su bienestar personal y autonomía personal.

De igual manera, el Centro Nacional de Rehabilitación presentó en el mes de febrero del 2000, el "Proyecto de Desconcentración y Mayor Cobertura de la Rehabilitación Según Nivel de Atención en el Ámbito Nacional", mencionada anteriormente, en el cual se plantea una distribución de la atención en rehabilitación en tres niveles. El primero se ubica en las sedes de las AREAS y EBAIS. En el segundo nivel, se encontrarían los hospitales nacionales especializados y generales, hospitales regionales y periféricos que tendrían la función de atender casos menos complejos con el fin de prevenir complicaciones y deficiencias secundarias. Y el tercer nivel, el Centro Nacional de Rehabilitación brindará servicios a casos de alta complejidad.

¹⁷ Oficio DRSMCN-175-2001, del 22 de enero del 2001, suscrito por el Dr. Salazar Rivera, Director Regional de Servicios Médicos Central Norte, CCSS.

También le corresponderá capacitar, supervisar y asesorar a los demás servicios de rehabilitación del país, así como ejercer la rectoría en este campo. Este proyecto aún se encuentra en estudio por parte de las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, el cual depende, entre otros, de la aprobación de las plazas técnicas y profesionales que requeridas.

No se debe omitir señalar que diferentes escuelas de enseñanza especial brindan servicios de rehabilitación a lo largo y ancho del país. Sin embargo, en la prestación de estos servicios, no se visualiza la coordinación necesaria entre las instituciones involucradas (CCSS-MEP-CNREE), lo que favorece que la Caja Costarricense de Seguro Social no asuma en su totalidad sus obligaciones respecto a los servicios de rehabilitación.

ii. Derecho a la información y a la comunicación de las personas sordas

El origen de toda lengua de señas, incluido el LESCO, tiene lugar con el surgimiento de comunidades sordas y la necesidad de comunicarse entre sí. También responde a valores culturales propios de esas comunidades. En ese sentido, la utilización de este tipo de lengua es un derecho que le asiste a cada uno de sus usuarios. De ahí la importancia que todas las instituciones públicas ofrezcan su información de manera accesible para estas personas, ya sea mediante intérpretes o bien, mediante tecnologías acordes con las necesidades de este segmento de la población. En el caso de que no se den estas circunstancias implicaría la violación de un derecho constitucional como lo es el libre acceso a las oficinas públicas con motivo de obtener información, bajo la perspectiva de la comunidad sorda. No se debe perder de vista que la interpretación de los derechos humanos debe ajustarse a las particularidades de cada población precisamente para respetar y valorar la diversidad.

Nuestra sociedad fue construida por oyentes y para oyentes, lo cual ha generado la limitación de oportunidades para la población con deficiencias auditivas y de habla. A pesar de ello, esta comunidad lucha por divulgar su cultura e incorporarse a la sociedad.

La Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica por medio de su presidente denunció ante la Defensoría de los Habitantes que la Asesoría Nacional de Audición y Lenguaje del Ministerio de Educación Pública no ha incluido en los cuatro años de vigencia de la Ley de Igualdad de Oportunidad para las Personas con Discapacidad, presupuesto para el pago de intérpretes en lengua de señas. Que pese haberse convocado a facilitadores y representantes del sector

estudiantil del Centro Educativo para Sordos Adultos (CESA) y a la Asociación Nacional de Sordos de Costa Rica para coordinar asuntos referentes a la elaboración de una propuesta educativa para la población sorda adulta, en estas reuniones no se ha contado con el apoyo de intérpretes salvo cuando lo aportan los propios interesados.

Costa Rica desde inicios de la década de los 90 impulsó la adopción de un tratado internacional para la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Estos esfuerzos se cristalizaron cuando la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, la cual fue posteriormente ratificada por nuestro país mediante la Ley Nº 7948 del 18 de noviembre de 1999. El artículo 3 de esta normativa internacional obliga a los Estados a adoptar un conjunto de medidas para eliminar paulatinamente la discriminación en diferentes ámbitos, entre los que se encuentra la información y comunicación.

De igual manera, la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad impone al Estado, sus instituciones y al sector privado una serie de obligaciones con la finalidad de que los servicios que prestan se encuentren a disposición de todas las personas. Así por ejemplo, el artículo 3 establece que se deben ofrecer ayudas técnica y servicios de apoyo, entre los que se encuentran intérpretes en lengua de señas. De igual manera, el artículo 7 preceptúa que las instituciones públicas y privadas deben suministrar información "veraz, comprensible y accesible" respecto a la discapacidad y los servicios que prestan.

El artículo 50 de dicho cuerpo legal dispone que la información generada por las entidades públicas o privadas deben brindarla manera accesible de acuerdo con las necesidades particularidades de cada cual, es decir, si la persona es ciega debe facilitarse la información escrita utilizando el sistema Braille, si la persona es sorda proporcionar la información por medio de lengua en señas o si la persona presenta una discapacidad cognoscitiva suministrar la información de manera comprensible. Por último, el artículo 177 del Reglamento a la Ley Nº 7600 obliga a que los sistemas de información y comunicación, materiales divulgativos, así como los medios tecnológicos a que se adapten al uso de Braille y al lenguaje de señas costarricense (LESCO).

Como se puede apreciar, en nuestro país existe un cúmulo normas jurídicas, desde rango constitucional hasta reglamentarias, que respaldan el derecho a la información y comunicación

de las personas sordas. En cuanto al caso anteriormente señalado, la Asesoría de Audición y de Lenguaje del MEP adujo el hecho de que el Servicio Civil no cuente con la categoría profesional de intérprete LESCO-español y viceversa; sin embargo, según se estimó en el informe respectivo, este es un problema de carácter administrativo que no debe incidir en el ejercicio del derecho a la información y comunicación de las personas sordas.

No se omite mencionar que el Departamento de Educación Especial haya dirigido un documento al Ministerio de Educación Pública, en la cual solicita tomar las medidas presupuestarias para destinar recursos para apoyar la comunicación en LESCO. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes recomendó a dicha cartera ministerial, que informara sobre medidas adoptadas con relación a esta solicitud.

Mediante oficio DEE-56-01 del 31 de enero pasado, la Asesora Nacional de Audición y Lenguaje, informa de las gestiones planteadas ante el Departamento de Programación Presupuestaria y a la Dirección de Personal la asignación de los siguientes recursos que permitirán atender las necesidades particulares de esta población:

"A- Instructor en LESCO

- Durante el año 2001 nombrar una persona sorda para impartir cursos de LESCO a las diferentes instancias nacionales y regionales del Ministerio de Educación Pública.(...)

B- Intérpretes

- Reserva de contenido para el pago de servicios profesionales para intérpretes en LESCO en aquellas actividades programadas por las instancias nacionales y regionales del Ministerio de Educación Pública (reuniones, seminarios, talleres, asesoramiento cursos o capacitaciones) donde participen personas sordas."

Asimismo indica que "...el seguimiento de las acciones en materia de discapacidad le compete a la comisión permanente de Equiparación de Oportunidades del Ministerio, nombrada por el señor Ministro de Educación y juramentada por el señor Presidente de la República en el año 1999, (...)"

iii. Aplicación de adecuaciones curriculares en universidades privadas

Un estudiante se apersonó a la Defensoría de los Habitantes manifestando que se encuentra disconforme con la actuación del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada

(CONESUP) y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CONAREE), por cuanto considera que se le han negado sus derechos como persona con discapacidad en una universidad privada. Específicamente, indica que el 9 de setiembre de 1999, solicitó al Colegio Santa Paula de la Universidad Autónoma de Centroamérica que se le aplicaran adecuaciones curriculares; sin embargo, no se las proporcionaron conforme a sus necesidades. Por tal razón, se presentó un recurso de amparo en contra del citado Colegio el cual fue declarado sin lugar, remitiéndosele a las autoridades educativas correspondientes.

Analizada la situación, la Defensoría de los Habitantes recomendó al CONESUP que verificara la constitución de los comités de apoyo en cada una de las universidades privadas, para que las asesoren en materia de necesidades educativas especiales y a su vez se conviertan en instancias de revisión a las cuales los estudiantes puedan recurrir cuando se encuentren disconformes con las adecuaciones curriculares aprobadas por los docentes.

Esta recomendación responde a una interpretación analógica de lo que estipula el Reglamento a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, con respecto a la forma de determinar las adecuaciones curriculares en las instituciones educativas de primaria y secundaria, tanto públicas como privadas. No obstante, dicho Reglamento guarda silencio con respecto a este tema en las universidades privadas, únicamente el artículo 58 señala que las vicerrectorías de vida estudiantil o sus equivalentes "proveerán los servicios de apoyo a todas las personas con discapacidad".

Dentro de la noción de servicios de apoyo se incluye las medidas tendientes a brindar respuesta a las necesidades educativas especiales y, entre ellas, las adecuaciones curriculares. Esta disposición es manifiestamente insuficiente toda vez que no establece el procedimiento por medio del cual los estudiantes pueden solicitar las adecuaciones, la instancia ante quien se solicita, ya sea las escuelas, facultades o las propias vicerrectorías de vida estudiantil, tampoco se pronuncia sobre el órgano que debe aprobarlas, ni cómo debe estar integrado.

La Defensoría ante esta circunstancia, recurrió a la interpretación analógica para suplir momentáneamente la mencionada insuficiencia, ya que si se espera hasta una solución normativa el proceso dilataría mucho tiempo lo que conlleva evidentes perjuicios a las personas interesadas.

Hasta tanto no haya una respuesta normativa, la integración de los comités de apoyo en las universidades privadas deben guiarse por los principios que informan la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, entre los que resalta, por su relevancia para el presente caso, el de la plena participación que señala que las personas con discapacidad y sus familiares deben intervenir en el proceso de diseño de las políticas, programas y servicios así como su evaluación. En ese orden de ideas, la Defensoría amplió la recomendación girada de manera tal que los comités de apoyo deben incorporar representantes de las personas con discapacidad.

Asimismo, la Defensoría, con el afán de proporcionar una respuesta integral a la carencia apuntada, planteó una recomendación adicional, indicándosele al CONESUP que debe proceder a regular todo lo concerniente a la aplicación de adecuaciones curriculares a nivel de la educación superior privada.

iv. Confidencialidad de los expedientes clínicos de los pacientes psiquiátricos

Un habitante de la República presentó una queja en la cual afirma que el Ministerio de Trabajo se negaba a cumplir con sus funciones de ayudarlo a conseguir empleo, aduciendo diversos motivos. Una de las últimas razones esgrimidas era la inclusión en su expediente personal de un supuesto memorando que afirma que él estuvo 20 años en el Hospital Nacional Psiquiátrico.

El Subdirector del Hospital Nacional Psiquiátrico informó a la Defensoría que se había suministrado los datos del expediente clínico del interesado al Área de Colocación del Ministerio de Trabajo, después de un profundo análisis de esa solicitud y considerando que beneficiaría a dicho señor, por cuanto era necesaria para estudiar su perfil laboral y social y así brindarle la oportunidad de lograr un trabajo.

Si bien la condición emocional es importante para definir el perfil laboral de la persona interesada, esta intervención supone, en el caso particular, abrir las puertas a la vida íntima del interesado; por lo tanto, debe contarse con la anuencia previa y expresa de éste para hacer uso de tal información.¹

Al respecto, la Sala Constitucional define el derecho a la intimidad como "... el derecho del individuo a tener un sector personal, una esfera privada de su vida, inaccesible al público salvo

expresa voluntad del interesado"¹⁸. Solicitar información del expediente clínico sin el consentimiento de la persona involucrada constituye una práctica que lesiona el derecho a la intimidad que no es aceptable para la Defensoría de los Habitantes.

Con respecto a la actuación de los funcionarios del Hospital Nacional Psiquiátrico en cuanto al manejo del expediente clínico del interesado, fue preciso enfatizar el carácter confidencial de este documento en el cual constan datos tanto personales y de la condición de salud del usuario atinente a su evolución, a sus enfermedades, a sus recaídas, su mejoría y eventual cura¹⁹. Es por este motivo, que la información consignada en él debe manejarse de forma cautelosa y velando por que se garantice dicha confidencialidad. En ese sentido, los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Salud Mental señalan:

"Se respetará el derecho que tienen las personas a las cuales son aplicables los presentes principios a que se traten confidencialmente la información que les concierne."

De igual manera, el inciso e) del artículo 75 del Reglamento del Seguro de Salud indica que es derecho del asegurado:

"Que todos los informes y registros reciban un trato absolutamente confidencial, salvo cuando por ley especial deba darse noticia a las autoridades sanitarias"

En el documento de la Organización Panamericana de la Salud denominado "Reestructuración de la Atención Psiquiátrica: Bases Conceptuales y Guías para su Implementación" se indican en relación con la confidencialidad de la información lo siguiente:

"Este derecho responde a una exigencia ética que se remonta al juramento Hipocrático y se refiere, no sólo a los datos registrados en la ficha personal o historia clínica, sino a toda información sobre el paciente, obtenida por profesionales a cargo de su tratamiento u otras personas del establecimiento sobre su enfermedad e internación en el mismo"²⁰

¹⁸ Córdoba Ortega, Jorge Constitución Política de la República de Costa Rica: Concordada y Anotada con Jurisprudencia de la Sala Constitucional, 2 ed., Investigaciones Jurídica S.A., Centro para la Democracia, San José, p. 101

¹⁹ Valerio Monge, Carlos José Ugalde Lobo, Juan Gerardo, El Derecho del Paciente al Uso Correcto del Expediente Clínico, en Revista Latinoamericana de Derecho Médico y Medicina Legal, vol 3, fac2, 1998, p. 16

²⁰Reestructuración de la Atención Psiquiátrica: Bases Conceptuales y Guías para su Implementación, Organización Panamericana de la Salud p. 101

En la actualidad, la doctrina del Derecho Médico admite excepciones a la confidencialidad del expediente. Estas excepciones son: 1- Cuando el propio paciente manifiesta expresamente su anuencia a que terceras personas conozcan la información consignada en el expediente. La persona interesada debe ser mayor de edad o en su defecto, quien ostente la autoridad parental o la representación legal. 2- Cuando la ley expresamente autorice que se transmita de la información. 3- Cuando esté de por medio la salud pública precisamente para poner en práctica medidas de carácter preventivo tendientes a controlar una enfermedad.²¹

Cabe destacar la singular situación de los usuarios de los servicios de atención psiquiátrica ya que a su alrededor giran un cúmulo de prejuicios y estereotipos que pueden conspirar contra su desarrollo personal. Así las cosas, los profesionales de la salud deben tener mayores cuidados en el manejo de la información. Si bien la intención al facilitar la información del expediente del interesado al Área de Colocación se dirigía a cooperar en la confección de su perfil laboral, lo cierto es que debió mediar la previa autorización de la persona interesada, no pudiéndose determinar la actuación en forma unilateral sin tomar en cuenta su criterio. En el afán de que una persona tenga acceso al trabajo, que es un derecho constitucionalmente consagrado, las instituciones no pueden transgredir otros derechos de igual rango, como es la intimidad.

En virtud a las recomendaciones giradas en el informe final respectivo, la Directora General del Hospital Nacional Psiquiátrico, remitió el oficio N° D.G. 1256-2000 del 21 de noviembre del 2000, en el cual se indica que se instruirá a todos los funcionarios del mencionado centro hospitalarios sobre la obligatoriedad de respetar el derecho de la confidencialidad de los expedientes clínicos de los pacientes. Asimismo, se instruirá sobre el procedimiento establecido para el suministro de información de carácter confidencial.

v. *Formulación de Políticas Públicas en Discapacidad*

De conformidad con lo que establece el transitorio octavo del Reglamento a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, le corresponde al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, conjuntamente con las instituciones públicas y a las organizaciones de la sociedad civil formular políticas públicas que promuevan la equiparación de oportunidades y la vida independiente de las personas con discapacidad.

En cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional de Rehabilitación organizó un ciclo de talleres a lo largo de 1999. La formulación de dichas políticas tuvieron como eje principal la

²¹Op.cit p. 17

Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución Política, así como la propia Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Tras un largo período en el cual se sistematizó la información recogida en dichos talleres y posterior redacción de una propuesta, el 8 de diciembre pasado, el Consejo Nacional de Rehabilitación entregó al Presidente de la República el proyecto de políticas públicas en discapacidad.

El citado documento está conformado por cuatro secciones denominadas: Políticas para la Institucionalidad Democrática Comprometida con la Población con discapacidad, Políticas para la Accesibilidad y la Calidad de Vida, Políticas para la Participación Plena y Políticas de Investigación y Cooperación.

El día 30 de enero del 2001, se publicó en el diario oficial la Gaceta la directriz presidencial N° 27, en la cual se esbozan las acciones programáticas a desarrollarse en los próximos 10 años para garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad y de esa manera elevar su nivel de calidad de vida. Esta directriz en un primer apartado establece las acciones que todas las instituciones públicas deben cumplir para la consecución de la igualdad de oportunidades. Entre las acciones más importantes que contiene este apartado se encuentra la conformación y consolidación de las comisiones institucionales en materia de discapacidad encargadas de definir políticas institucionales, planes y programas de corto, mediano y largo plazo y propiciar una imagen positiva de la población con discapacidad.

Asimismo, dispone de lineamientos específicos para diferentes ministerios e instituciones autónomas. De esta manera, se asigna al Ministerio de Educación Pública incluir contenidos sobre discapacidad dentro de los programas de preescolar, primaria y secundaria, entre otros.

vi. Cancelación de Pensiones de Parálisis Cerebral Profunda

En 1998, la Defensoría de los Habitantes recibió una serie de denuncias en relación con la suspensión de solicitudes para la pensión de parálisis cerebral profunda, dispuesta por Ley N° 7125 desde 1989. En esa oportunidad, y luego de insistir de manera reiterada ante las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, se logró la reanudación de este servicio; no obstante, se evidenció que la suspensión había obedecido a un grave problema de contenido presupuestario para atender estas pensiones, que se encuentran a cargo del Régimen No Contributivo y que por su monto (salario mínimo) superan en mucho la pensión por monto básico de este régimen.

Posteriormente, durante 1999 y el 2000, la Defensoría de los Habitantes empezó a recibir quejas por la cancelación de pensión por concepto de parálisis cerebral profunda, de las cuales se pudo determinar que la CCSS dispuso una revisión de oficio de las pensiones de parálisis cerebral profunda hasta ese momento asignadas y resolvió proceder a la cancelación de algunas de ellas. La cancelación se sustentó con base, principalmente, en dos criterios: que la persona hasta entonces beneficiaria no tenía esta discapacidad o que su condición económica había variado. De las investigaciones realizadas, se pudo determinar que aún teniendo en consideración tales supuestos de hecho, en la mayoría de los casos, la CCSS no había seguido el procedimiento administrativo dispuesto para tales situaciones, lo que viciaría de nulidad absoluta el acto de cancelación.

Es así que durante este período, se ha dado seguimiento a las recomendaciones planteadas a fin de rectificar esta situación y particularmente, que nuevamente se revisen aquellos casos en los cuales se plantea que no existe diagnóstico de parálisis cerebral profunda, considerando que inicialmente las propias autoridades de la CCSS habían tenido que emitir un criterio médico para otorgar inicialmente tal pensión, debiendo ahora contarse con un criterio técnico lo suficientemente bien fundamentado que desvirtúe, si fuere el caso, la valoración original.

En apoyo a estas gestiones, la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación especial sobre el estado de la situación. Al respecto, el Jefe del Departamento del Régimen No Contributivo, informó, mediante oficio DRNC-0103 DEL 30 de enero del presente año, que "...según información registrada en nuestro sistema automatizado, el número de pensiones canceladas del Programa de Parálisis Cerebral profunda durante el período 1999-2000, ascendió a la cantidad de 43 casos. Asimismo, dentro de las principales causas para la cancelación de beneficios se encuentran: Superó Estado de Invalidez (21 casos), Superó Estado de Necesidad (05 casos), Revisión de pensión (03 casos), otras causas(11 casos), no retiro de cheques (02 casos), hospitalización (1 caso)".

Especial mención se debe realizar en este momento, sobre las dos primeras causas, en tanto, tal y como se ha venido señalando por parte de la Defensoría, de lo analizado se desprende que la CCSS no se apegó a los procedimientos dispuestos por ley para proceder a tales cancelaciones.

En cuanto al no padecimiento de parálisis cerebral profunda:

En primer término hay que señalar que la Caja Costarricense de Seguro Social, a través de la Comisión Calificadora de Invalidez, emitió dictámenes médicos en los cuales se diagnosticaba que ciertas personas padecían de parálisis cerebral profunda. Con fundamento en este diagnóstico y, en virtud del estudio socioeconómico de las familias, la Caja Costarricense de Seguro Social emitió las resoluciones administrativas respectivas concediendo un derecho subjetivo: "Otorgó la pensión vitalicia por parálisis cerebral profunda."

En segundo término, cuando la Caja Costarricense de Seguro Social en 1999 decide realizar una revisión oficiosa de las pensiones por parálisis cerebral profunda, procede a programar una serie de giras definidas por la Dirección de Prestaciones Médicas en todo el país y determina, mediante la misma Comisión Calificadora Estado de Invalidez, que desde el punto de vista médico éstas personas que habían sido diagnosticadas con parálisis cerebral profunda no tienen dicha enfermedad sino que su diagnóstico es diferente, tal es el caso de las personas con meningocele.

En virtud de dicha circunstancia la mismas Sucursales de la Caja, a nivel de Jefe y Administradores procedieron a emitir las resoluciones administrativas revocando el derecho a la pensión a dichas personas, cuya apelación se encontraba a cargo del Director de la Región correspondiente, procedimiento que resulta lejano a lo dispuesto por la propia Ley General de Administración Pública.

Según la información suministrada por el Departamento del Régimen No Contributivo 21 casos son lo que se encuentran en dicha situación y que en forma equívoca han llamado "superó estado de invalidez". Se dice equívoca ya que se parte de que la parálisis cerebral profunda es un proceso irreversible y, por tanto, la superación del estado de parálisis no es posible. Revisados los antecedentes legislativos de la ley N° 7125 se tiene que por Parálisis Cerebral se conoce "cualquier déficit, motor central irreversible y no progresivo, que tiene su origen en eventos que suceden en el período neonatal, la infancia o la niñez.(...) existen rasgos característicos como es la rigidez de la espalda, de la columna vertebral de los pacientes, los movimientos constantes involuntarios que varían desde movimientos de un solo miembro, hasta individuales de los cuatro miembros, como son la extremidad superior e inferior(...) Va acompañado de retardo mental profundo (...) y algunas personas totalmente postradas."

En cuanto al argumento de carecer de recursos económicos, segundo presupuesto para poder optar por la pensión vitalicia, se debe plantear la existencia de un eventual roce entre lo

dispuesto por el legislador y la normativa interna que regula por parte de la CCSS el otorgamiento de estas pensiones.

A este respecto, se tiene que según la revisión del expediente legislativo de la Ley N° 7125, este tema fue ampliamente discutido en procura de definir el objeto de la ley y las condiciones que habrían de tenerse en cuenta para poder conceder esta pensión a las personas menores de edad y adultas que fueran diagnosticadas con "parálisis cerebral profunda." Así, una vez diagnosticado el padecimiento se dispuso la realización de un estudio socioeconómico de la familia a fin de determinar el grado de incapacidad para poder mantenerse por medio de los recursos propios del núcleo familiar. En aquella época se comentó en el seno legislativo, incluso, la dificultad de las madres para actuar dentro del campo laboral, puesto que al tener que atender a sus hijos en estas condiciones es evidente su limitación para salir del hogar. Es decir, se trata de personas que no cuentan con núcleo familiar y se encuentran en estado de abandono o teniéndolo, éste carece de las condiciones socio-económicas suficientes y adecuadas para poder atenderlo conforme con sus particularidades necesidades.

Así, la ley señala como parámetro el "carecer de recursos económicos", presupuesto que la Caja Costarricense de Seguro Social, a través del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones por monto básico, ha restringido, limitándolo a los criterios dispuestos en el numeral 2 de dicho reglamento, el cual fuera modificado por la Junta Directiva de la Caja, mediante acuerdo del 9 de diciembre de 1999, señalando en la actualidad:

Artículo 11:

" Por tanto la Junta Directiva, con base en la recomendación de la Presidencia Ejecutiva acuerda modificar el párrafo primero del artículo 2 del Reglamento del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico, el cual, en adelante, se leerá así,:

"Este régimen tiene por objeto proteger a las personas y grupos de éstas que se indican en el artículo 3 del presente reglamento, y que requieran auxilio económico del Estado, siempre y cuando el ingreso familiar per cápita mensual resulte inferior al costo de la canasta básica de alimentos (CBA), definida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos." (Lo destacado no corresponde al original)

Del informe rendido por el Departamento de Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social existen cinco casos en los que fue cancelada la pensión por haber superado estado de necesidad, debiendo señalarse que el parámetro de ingreso familiar per cápita mensual señalado es de ₡10.789,33 colones.²² En concordancia con lo expuesto es necesario

²² Oficio N° DRNC-1058 del 6 de setiembre del 2000 suscrito por el Lic. Roy Retana, Jefe del Departamento Régimen No Contributivo de la CCSS.

determinar si dicha circunstancia se debe a la modificación de los parámetros de calificación o por el contrario la familia superó realmente el "estado de necesidad". Tal es la situación con una de las denuncias conocidas por la Defensoría en que el ingreso per cápita estimado a partir de dicho parámetro se supera por cuanto se determina que el núcleo familiar cuenta con ingreso por persona de ₡19.600 colones²³, lo que fundamentó la cancelación de la pensión.

La Defensoría de los Habitantes considera que se debe proceder a la revisión de este parámetro de calificación de la condición socioeconómica, que se encuentra más cercana al límite denominado de "pobreza extrema" y que restringe de manera considerable el alcance de la norma a un grupo reducido de posibles beneficiarios, en tanto la ley dispone un criterio más amplio, cual es el carecer de recursos económicos, carencia que deberá ser analizada a la luz de las necesidades particulares de las personas con parálisis cerebral profunda, las cuales, en la mayoría de los casos, son mucho más complejas que las del común de las personas, no pudiendo ser adecuadamente determinadas a partir del costo de la canasta básica de alimentos (CBA).

El tema de las pensiones por parálisis cerebral, igualmente ha estado en la agenda de trabajo de la Defensoría de los Habitantes, en virtud del seguimiento que se ha dado al proceso de debate legislativo del proyecto de Ley N° 13.450 de Reforma al Título y de los artículos 1 y 2 de la Ley de Pensión Vitalicia para las personas con parálisis cerebral profunda.

Tal y como se hizo del conocimiento de las señoras y señores diputados de la Comisión Plena Tercera, desde el mes de julio del año 2000, cuando se conoce dicha iniciativa en el seno de esta comisión, la propuesta de ley original suponía la ampliación de la población susceptible de optar por esta pensión al incluir a la población con parálisis cerebral no profunda, pero este acceso se limitaba en el aspecto práctico, no sólo en cuanto al monto de dicha pensión para los nuevos beneficiarios, sino que significaba un rebajo del 50% en el monto de las pensiones para personas con parálisis cerebral profunda, dispuesto por el legislador desde 1989.

Luego de distintas gestiones y según la propuesta de un texto sustitutivo, se dispuso conservar el monto original de las pensiones por parálisis cerebral profunda, conforme con el salario mínimo legal y las correspondientes a parálisis cerebral no profunda, según la pensión mínima del régimen de invalidez, vejez y muerte.

²³ Ibidem, expediente N° 9772-22-2000.

Posteriormente, el principal aspecto que hasta la fecha mantiene este proyecto en discusión, es en relación con la asignación de los recursos que darán el contenido presupuestario necesario para que la Caja pueda hacer frente a esta nueva obligación. Si bien, la Defensoría de los Habitantes ha considerado que la creación de nuevas obligaciones que tienen efectos económicos deben estar acompañadas de la asignación de los recursos suficientes para poder solventarlas. Así, durante estos meses, la Defensoría de los Habitantes y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial han presentado a consideración de la Comisión Legislativa distintas alternativas de fuentes que permitirían financiar un proyecto de esta naturaleza, particularmente, a partir de la existencia de recursos ya dispuestos por otras leyes para atender el Régimen No Contributivo de la Caja.

No obstante que la decisión corresponde a la instancia legislativa, la Defensoría de los Habitantes ha podido señalar que en la actualidad existen normas que garantizan a este régimen los recursos necesarios para atender su razón de ser; sin embargo, tal y como se ha planteado, estos recursos no han llegado en forma suficiente y oportuna a este régimen, en vista que el monto que le corresponde por parte del Fondo de Asignaciones Familiares, equivalente al 20% de lo constituye dicho Fondo, no ha sido transferido.

Es así, que, se ha estimado que durante el período 97-99, entre el Ministerio de Hacienda –por concepto de impuesto de ventas- y la CCSS –por recaudación del impuesto a la planilla- se dejaron de girar al Régimen No Contributivo de la Caja, la suma de ₡12.800 millones de colones, suma con la cual no sólo se atendería holgadamente los compromisos que actualmente tiene este régimen, sino que además permitiría la ampliación de su cobertura a un mayor número de personas necesitadas.

Esto mismo es confirmado por las propias autoridades de la entidad aseguradora, en tanto en su informe sobre la estimación del costo de las pensiones por parálisis cerebral no profunda, presentado a la Comisión Plena Tercera, expresamente se señala:

“En cuanto a los recursos financieros para el financiamiento de estos programas, en el último quinquenio éstos han resultado insuficientes, en razón de la ausencia de una transferencia total y oportuna de los recursos, lo cual no solamente ha impedido una extensión en la cobertura vertical y horizontal del régimen, sino que ha conducido a una acumulación de pasivos con el

Seguro de Salud por concepto de aseguramiento y gastos administrativos."²⁴ (La negrita no corresponde al original)

Del financiamiento del Régimen No Contributivo y del propio Fondo de Asignaciones Familiares es preciso que se proceda a un análisis exhaustivo del estado de la situación, en tanto ambos reportan insuficiencia de recursos para atender las distintas obligaciones que por ley se les han impuesto, sin que los respectivos órganos responsables procedan a la efectiva transferencia de los recursos que por ley corresponden.

Esto resulta coincidente con la política de las autoridades de Hacienda de asignar los recursos según las prioridades definidas por parte del Poder Ejecutivo, en menoscabo de las disposiciones legales que asignan destinos específicos a ciertas cargas impositivas.

vii. Retención de Dineros para Personas con Discapacidad

La Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento que al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial se giró en forma tardía la suma de ₡47,9 millones de colones, provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Sociales (FODESAF), incluidos en el presupuesto extraordinario 3-2000, que corresponde a las denominadas "becas" que en realidad son ayudas económicas que destinadas para personas con discapacidad.

En la mayoría de casos se suspendió la entrega de este tipo de ayudas desde el mes de junio del año pasado y en otros, desde el inicio del año. Hasta el mes de diciembre del 2000, el Ministerio de Hacienda giró la totalidad de los recursos de FODESAF. Durante todo el año las organizaciones de y para personas con discapacidad que se encargaban de distribuir las ayudas económicas entre sus miembros se sumergieron en un mar de incertidumbre porque desconocían cuándo se entregarían las mismas. Estas becas son utilizadas, entre otras cosas, para cubrir el costo del transporte a los centros de rehabilitación y a escuelas, siendo sus beneficiarios personas de muy escasos recursos económicos. Por ese motivo, la entrega de éstas hasta el mes de diciembre limitó en forma considerable sus oportunidades de desarrollo.

²⁴ Estudio realizado por la Dirección Actuarial y de Planificación Económica (DAPE-521-2000), remitido a la Comisión Plena Tercera mediante oficio N° 26.630 del 17 de noviembre del 2000 por parte de la Secretaria de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Asimismo, los dineros que corresponden a la Ley N° 7972 de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarros tampoco fueron transferidos oportunamente ni en su totalidad, ya que pese a que el presupuesto extraordinario que incluyen dichas partidas fue aprobado el 12 de octubre del 2000, y publicado en La Gaceta el 24 de octubre de ese año, al 22 de febrero del 2001, únicamente se ha transferido el equivalente al 65%. No se debe omitir el señalar que la entrega de dicha suma se logró de luego de múltiples gestiones tanto por parte del Consejo de Rehabilitación como de la propia Defensoría de los Habitantes.

viii. Situación de Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial

En los informes anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes se refirió al proyecto de texto sustitutivo de la Ley del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. Este Despacho tiene conocimiento que la Junta Directiva y la Dirección Ejecutiva del Consejo ha impulsado la discusión del Proyecto de Reforma a lo interno de la Institución y en otras instancias de revisión. Incluso, funcionarios de la Defensoría de los Habitantes han participado en sesiones en las que se reflexionó en torno al cuál es el modelo que debe asumir el Consejo a efecto de satisfacer las necesidades de las personas con discapacidad de cara al siglo entrante y conforme con las atribuciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

Según se señaló en el Informe anual anterior, en los últimos años se han promulgado un conjunto de leyes que, en relación con el Consejo, han reforzado su función de rectoría en materia de discapacidad y, en otras, asignado funciones novedosas como la labor de fiscalización. Así las cosas, el Consejo cuenta con una serie de funciones y atribuciones que demandan una revisión de su estructura, de modo que su labor como ente rector no obstaculice la prestación de servicios que hasta ahora ha brindado.

Es así que la propuesta de referencia debe definir nítidamente las competencias del Consejo para que no se presente de traslape de funciones que obstaculice el cumplimiento de los objetivos principales que persigue.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Rehabilitación ha visto disminuido su personal tornándose aún más difícil cumplir con los programas de atención directa al público. A lo anterior debe aunarse las cíclicas crisis financieras que en los últimos años ha atravesado. En el año 2000, el

Consejo únicamente recibió del Presupuesto Ordinario cuatro transferencias que equivalen a los meses de enero, febrero, marzo y abril, de las cuales tres fueron giradas en setiembre y la última en diciembre. Las siete transferencias restantes, se encuentran pendientes de ser entregadas.

b. Seguimiento de Casos

i. Informe sobre la Comisión de Salud Mental

En el Informe Anual anterior se había señalado la preocupación de la Defensoría acerca del uso de medidas cautelares de 'sujeción' o 'contención' que se están aplicando actualmente en el Hospital Nacional Psiquiátrico y de las cuales se carece de un marco normativo que las regule. Con el fin de discutir sobre la necesidad de establecer mecanismos de control al respecto, la Defensoría conjuntamente con representantes del Hospital Nacional Psiquiátrico y del Departamento de Salud Mental de la Caja Costarricense del Seguro Social ha conformado una Comisión de Análisis la cual se ha venido reuniendo permanente a través del año 2000 con el objetivo de plantear directrices claras acerca de la aplicación de estas medidas.

Asimismo, se ha invitado a participar a instituciones como el Poder Judicial, la Procuraduría General de la República y el Departamento Legal de la Caja Costarricense del Seguro Social, entre otras, con el fin de que éstas aporten las perspectivas desde la materia de su conocimiento.

Producto de las reuniones se ha elaborado un borrador de proyecto, el cual contempla el reconocimiento de derechos fundamentales del paciente con discapacidad mental, con un exhaustivo desarrollo del derecho a y en la salud. Asimismo, se desarrollan los derechos y deberes de los usuarios de los servicios de salud mental, derechos y deberes de los funcionarios del sector salud y deberes de los familiares de los pacientes con discapacidad mental. Se espera someter a discusión en un plazo breve dicha propuesta.

ii. Accesibilidad al Entorno Físico

En cuanto a lo que se refiere a las denuncias relacionadas con las barreras arquitectónicas mencionadas en el Informe Anual del año anterior, cabe destacar el seguimiento de la denuncia

presentada por un grupo de familiares de personas con discapacidad, por cuanto el Hospital William Allen de Turrialba ubicó el Servicio de Pediatría en la segunda planta dificultando el acceso de niños que se movilizan en silla de ruedas. A propósito de la tramitación de esta denuncia, la Defensoría de los Habitantes recomendó que "con la colaboración del ingeniero de la Región Central Sur, proceder a diseñar los cambios arquitectónicos que requieran el citado Hospital para que los niños con discapacidad puedan tener acceso al Servicio de Pediatría"

En atención de dicha recomendación, la Directora Médica del Hospital William Allen, comunicó, mediante el oficio N° 898-2000 del 30 de noviembre del 2000, que se solicitó a la Dirección de Evaluación de Proyectos de la Caja Costarricense de Seguro Social que evaluara las instalaciones de este centro de salud, quedando pendiente para este año una respuesta. Asimismo, la Directora médica se compromete a brindar una solución al problema de acceso al Servicio de Pediatría.

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes en el Informe Anual del 99-2000, señaló la presentación de una coadyuvancia a favor de un recurso de amparo interpuesto por un grupo de personas con discapacidad contra la Corte Suprema de Justicia por cuanto el edificio de ésta tiene muchas gradas en su entrada principal de manera tal que impide el acceso a personas con movilidad restringida. En esa oportunidad se consignó que dicho recurso fue declarado con lugar y que el voto se encontraba en proceso de redacción. Esta resolución judicial fue notificada a este Despacho el 31 de octubre pasado, en la cual se señala:

"Tratándose de la administración de justicia, el ágil acceso al servicio es trascendental para este grupo de personas, pues de ello depende que puedan exigir el respeto a los derechos que tienen como ciudadanos y denunciar si han sido objeto de algún tipo de discriminación. Es por ello que la obligación del Estado y de la sociedad en general, consiste en eliminar progresivamente las barreras arquitectónicas que les dificultan o impiden el acceso a estos servicios".

Esta resolución constituye un precedente jurisprudencial de gran importancia ya que las personas que se ven perjudicadas con edificios inaccesibles pueden acudir a la Sala Constitucional para que se les respete el derecho de libre tránsito y libre acceso a las oficinas públicas. La Defensoría de los Habitantes procedió a brindar seguimiento al cumplimiento de dicho voto verificando que la Corte Plena en su sesión N° 42-00 ordenó trasladar el asunto a la Comisión de Construcciones del Poder Judicial para que diseñara las modificaciones que requiere el mencionado edificio. La Sala Constitucional, después de conocer este acuerdo, lo agregó al expediente procediendo a su cierre.

No obstante, el edificio de la Corte Suprema de Justicia aún presenta las mismas características arquitectónicas que motivaron la presentación del recurso de amparo. Ante circunstancia, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Presidente de la Corte Suprema de Justicia información relativa a las medidas adoptadas para eliminar los obstáculos al ingreso de personas con movilidad restringida. En respuesta, la Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia, mediante el oficio N° 40-SP-01 del 20 de febrero del 2001, informó a este Despacho que para el acceso al primer piso de dicho edificio se plantea la construcción de una rampa que inicie en el costado noroeste y finalice en la entrada principal del mismo. De igual manera, existe una propuesta de solución en cuanto a la remodelación de los servicios sanitarios. Las soluciones planteadas serán conocidas en la próxima sesión de la Comisión de Construcciones, con el fin de que en el menor tiempo posible se realicen.

iii. Acceso al Transporte Público

En atención a las diversas denuncias conocidas en años anteriores en cuanto a la inaccesibilidad del transporte público para las personas con discapacidad se giraron una serie de recomendaciones. En seguimiento a esas recomendaciones, este Despacho remitió un recordatorio de cumplimiento al Ministro de Obras Públicas y Transporte. Al respecto, la Contraloría Institucional de Servicios de dicha Cartera, informó que se han iniciado actividades tendientes a incorporar al quehacer de cada equipo de trabajo del Consejo de Transporte Público las normas y compromisos contemplados en la Ley N° 7600, en cuanto a acondicionamiento del edificio del Consejo de Transporte Público, incorporación del criterio de accesibilidad a las terminales, verificación de la reserva de asientos preferenciales, incorporación de la revisión de requisitos técnicos establecidos en la Ley N° 7600, entre otros.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes recibió la circular N° DG-002759 del 24 de noviembre del 2000, suscrita por el Director General de Tránsito, dirigida al personal policial, ordenando que verifiquen en las unidades de transporte remunerado de personas en las modalidades de microbuses, busetas y autobuses, así como el acatamiento de la normativa referente a los asientos preferenciales.

Por otra parte, es importante mencionar que el 28 de enero del 2000, se publicó en el diario oficial La Gaceta la "Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas

en Vehículos en la Modalidad de Taxi”, en la cual se reitera que un 10% de las unidades de taxis deben encontrarse adaptadas para las personas con discapacidad.

Este cuerpo legal establece una serie de requisitos para que una persona pueda optar por brindar el servicio de taxi. En el caso de personas con discapacidad así como miembros de otros grupos sociales, se exceptúa del cumplimiento de algunos de éstos. Con esta disposición se persigue que los integrantes de estos sectores de la población tengan acceso a esta fuente de ingresos económicos, siempre velando por la seguridad en la prestación de servicio.

iv. Acceso de Personas con Necesidades Educativas Especiales en el Instituto Nacional de Aprendizaje

En el Informe Anual 98-99, la Defensoría de los Habitantes reportó la denuncia presentada por una persona sorda quien manifestó que no le permitían ingresar a uno de los cursos impartidos por el Instituto Nacional de Aprendizaje. Como resultado de la intervención de la Defensoría a este habitante se le practicó una prueba acorde con sus necesidades, demostrando su idoneidad para participar en el curso que pretendía.

Después de esta denuncia, dicha Institución ha desarrollado diversas acciones como la modificación de la planta física tendiente a incorporar el principio de accesibilidad para las personas con discapacidad. Siguiendo esa línea de actuación, recientemente se publicó en el diario La Gaceta el Reglamento para la Aplicación de las Adecuaciones Curriculares a Participantes con Necesidades Educativas Especiales en la Formación Profesional del Instituto Nacional de Aprendizaje. En este Reglamento se establecen derechos y obligaciones de los estudiantes, obligaciones del personal, la creación del comité Institucional y de Apoyo Educativo, así como la regulación de adecuaciones curriculares de acceso, no significativas y significativas. La Defensoría de los Habitantes observa positivamente estas acciones e insta al INA a consolidar este proceso.

v. Acceso al Trabajo

El Ministerio de Trabajo ha iniciado un ciclo de capacitación a sus funcionarios tendientes a que reciban instrucción sobre el tema de la discapacidad. Entre esa capacitación destaca el curso de lengua de señas costarricense (LESCO).

Asimismo, para el año 2001, el Ministerio de trabajo planifica la conversión de diversos documentos al Sistema Braille con el objetivo de garantizar el derecho a la información de la población no vidente.

Se ha informado, además, la realización de diversos encuentros en los cuales se promueve el empleo de personas con discapacidad. Este es un esfuerzo que debe ser reforzado y continuado. El acceso al trabajo es una de las eslabones más débiles en el proceso de integración de las personas con discapacidad que requiere mayores acciones por parte del ente rector de la política de empleo del país.

3. Incumplimiento en la asignación de recursos para poblaciones en situación de desventaja social: Caso de la Ley N° 7972 (impuesto licores y cigarrillos)

El 24 de diciembre de 1999, el Gobierno de la República sancionó la creación de un impuesto específico, mediante la Ley N° 7972 de creación de cargas tributarias a licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas con discapacidad abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a labores de la Cruz Roja, entre otros.

La nueva ley se visualizó como una oportunidad para el financiamiento de estos programas, cuyas necesidades económicas vienen planteándose desde hace mucho tiempo y se encuentra sustentada en una nueva carga impositiva derivada del consumo masivo de bebidas alcohólicas y cigarrillos que, en principio, no afectarían la canasta básica de los habitantes del país.

Una vez publicada la Ley, el 3 de enero del año 2000, tanto hogares, albergues, centros diurnos, así como distintos programas que brindan atención directa a estas poblaciones se aprestaron a recibir estos dineros, dependiendo en algunos casos de este ingreso para poder seguir funcionando y prestando en forma adecuada sus servicios. No obstante, lejos se encontraban de poder allegar en forma inmediata tales recursos.

En forma clara, la Ley N° 7972 dispone en sus artículos 14 y 15 el destino de los recursos recaudados, como se verá más adelante, y dispone que su giro habrá de realizarse en tramos trimestrales, no siendo sujetos de las directrices emitidas por el Poder Ejecutivo en materia de restricción de gasto público, prohibiéndose la subejecución del presupuesto en la materia y

ajustándose los montos en forma anual conforme con el índice de precios al consumidor determinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Igualmente, y con el propósito de que lo dispuesto por el legislador tuviera una garantía efectiva de cumplimiento, se dispone en el numeral 17 que estos recursos no podrán ser destinados a gastos operativos ni administrativos, correspondiéndole a las entidades ejecutoras presentar a la Contraloría General de la República y a la Defensoría de los Habitantes una evaluación anual que incluya, al menos, una síntesis de los programas financiados, los resultados obtenidos y los estados financieros debidamente auditados.

Así, se dispone, entonces, de una ley basada en el principio de solidaridad social y de protección especial dispuestos por los artículos 50 y 51 de la Constitución Política amén de darse contenido presupuestario para el efectivo cumplimiento de compromisos que el país ha adquirido por vía de convenciones internacionales de derechos humanos y de leyes específicas como la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad del año 96, el Código de la Niñez y la Adolescencia del año 97 y la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor del 99, apoyando, de esta forma a distintos grupos sociales que se encuentran en particulares condiciones de desventaja y que demandan del Estado acciones puntuales.

Por otra parte, al tiempo que se establece este impuesto, la ley deroga dos tributos que hasta la fecha venían recaudándose como son: el impuesto al activo de las empresas, creado mediante Ley N° 7092 de 1988 y el impuesto ad-valórem a las exportaciones, creado por Ley N° 5519 de 1974.

a. Entrada en vigencia de la Ley N° 7972

Uno de los primeros aspectos que debe llamar la atención una vez publicada esta ley, es el hecho de que en su Transitorio Unico, se dispone su entrada en vigor, a partir del primer día del mes siguiente al de la publicación de la ley. Es así, que siendo publicada en el Diario La Gaceta el día 3 de enero del 2000, su vigencia sería a partir del 3 de febrero de ese mismo año.

No obstante lo anterior, el impuesto fue incluido se empezó a recaudar antes de su efectiva entrada en vigor, situación que fue evidenciada en su momento por parte de la Defensoría de los Habitantes.

i. Del desfase entre los montos dispuestos por ley y lo presupuestado

La Ley N° 7972 de creación de cargas tributarias para licores, cervezas y cigarrillos para financiar un programa de atención integral a distintas poblaciones en condiciones de desventaja social comprometió de manera expresa el monto de 5.100 millones de colones distribuidos de manera porcentual y nominal entre distintas instituciones públicas y privadas para la atención de una serie de programas específicos a favor de niños, niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, farmacodependientes, entre otras.

En vista que la ley de Presupuesto Ordinario para el año 2000 al ser anterior a la Ley N° 7972 no contemplaba estos recursos y sus respectivas transferencias, fue necesaria su incorporación por medio de un presupuesto extraordinario, cuyo anteproyecto lo remitió el Poder Ejecutivo en julio del 2000 a la Asamblea Legislativa, siendo finalmente aprobado mediante la Ley N° 8040 del 24 de octubre del 2000. En este presupuesto extraordinaria se evidencia un desfase significativo entre lo comprometido por el legislador y el monto efectivamente presupuestado.

Es así, que conforme con el cuadro siguiente es posible advertir que de los recursos dispuestos por ley a ser transferidos a las distintas entidades beneficiarias a partir de la recaudación proveniente de los licores, cervezas y cigarrillos, por vía presupuestaria tan sólo se incluye el 75% del compromiso legal, rebajándose en un 25% el monto fijado por el legislador mediante Ley N° 7972.

Esto cobra particular relevancia si se tiene en cuenta que el artículo 14 inciso g) de la ley comentario señala, en cuanto el destino de esta recaudación, que el resto de los recursos se asignará libremente. Es decir, una vez distribuido lo recaudado conforme con el destino específico que le señala la ley 7972, el monto restante podrá ser destinado en forma libre por parte de las autoridades de Hacienda. Así, si el Ministerio de Hacienda informó que para octubre del 2000 habían ingresado C6.286.3 millones de colones²⁵, en principio, luego de la distribución de los C5.100 millones comprometidos por ley, C1.286.3 millones serían dispuestos conforme con el criterio de las autoridades de gobierno.

²⁵ Oficio N° DM-2633 del 12 de diciembre del 2000 suscrito por el Sr. Leonel Baruch, Ministro de Hacienda.

Sin embargo, lo efectivamente presupuestado fue de 3.995 millones²⁶ con lo que se rebaja en un 25% los montos específicamente dispuestos por el legislador en la Ley N° 7972 y se engrosa de esta forma la partida que queda para ser asignada de forma libre. Situación que en principio, y a tenor de distintos criterios planteados por las autoridades de Hacienda tanto a la Defensoría de los Habitantes como a la opinión pública, se explica en la necesidad de solventar los recursos que se dejaron de recaudar por los impuestos derogados –activos de empresa y ad-valorem de las exportaciones- por la misma ley, así como la necesidad de atender otros gastos existentes.

FONDOS ASIGNADOS POR Ley N° 7972 Y MONTO
PRESUPUESTADO POR Ley N° 8040
(en millones de colones)

	Monto legal	Presupuestado 2000
CNREE	175	203.6
CONAPAM	1.085	828.8
PANI	910	695.2
Fondo Niñez y Adolescencia	200	152.7
IAFA	770	588.1
Fund. Ayúdenos para ayudar	280	213.9
Fund. Mundo de Oportunidades	187.5	143.2
Régimen No Contributivo CCSS	1.000	763.9
MEP/Patronatos Escolares	100	76.3
MEP/Enseñanza Especial	200	82.7
IMAS/Cruz Roja	175	147
TOTAL	5.082.5	3.825.5

En este sentido, y a propósito de los señalamientos públicos que se han realizado respecto al no cumplimiento de lo dispuesto por leyes que disponen impuestos con destinos específicos, el Ministro de Hacienda ha señalado en forma reiterada que "(...) el Poder Ejecutivo enfrenta el problema de atender los destinos específicos creados por leyes ordinarias y a la vez procurar

²⁶ Ibidem.

que la distribución que se hace de los ingresos públicos responda a las posibilidades económicas del país.²⁷

Este punto merece especial atención, en tanto por la vía de una ley de presupuesto se modifica el sentido e intención de una ley específica, que se encuentra plenamente vigente y que genera una serie de expectativas y derechos a las personas que finalmente se verían beneficiarias de estos programas, lo cual en su momento fue rechazado por la Sala Constitucional, según se verá más adelante.

ii. De las gestiones para iniciar el efectivo giro de los recursos

Con el propósito de dar seguimiento al cumplimiento de la Ley N° 7972, en el mes de julio del 2000, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministro de Hacienda que informara sobre el estado de la situación, indicando el monto recaudado hasta esa fecha y la forma como habrían de distribuirse los dineros.

Mediante oficio DM-2313-2000 del 28 de ese mes, el Ministro informa "...que para cumplir con la Ley N° 7972 se ordenó incluir en el primer Presupuesto Extraordinario las partidas presupuestarias necesarias", lo anterior en virtud de haber sido dicha ley aprobada en forma posterior a la aprobación del Presupuesto Ordinario del 2000. Ese mismo día, el Anteproyecto de presupuesto extraordinario había sido firmado por parte del Presidente de la República y el titular de la cartera de Hacienda para ser remitido a la Asamblea Legislativa.

El 24 de octubre del 2000, se publica en el Alcance N° 71 de La Gaceta N° 203, mediante Ley N° 8040 el primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2000, en el cual se incluyen las partidas que habrían de transferirse a las distintas entidades beneficiarias de la Ley N° 7972.

No obstante lo anterior, algunos grupos de beneficiarios, entre ellos, de organizaciones que administran hogares y centros diurnos para personas adultas mayores, denunciaron ante la

²⁷ Oficio N° DM-132-2001 del 22 de febrero del 2000 suscrito por el Sr. Leonel Baruch, Ministro de Hacienda.

Defensoría de los Habitantes que al 30 de noviembre del 2000 no se había efectuado giro alguno por concepto de estos dineros. Asimismo, se tuvo conocimiento de diversas gestiones planteadas por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial ante las autoridades de Hacienda en procura de la obtención de estos recursos, sin que se les hubiera girado a ese momento.

En virtud de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes, mediante oficio PE-471-00 del 30 de noviembre del 2000 exhorta al Ministro de Hacienda a cumplir con el giro de estos recursos, llamando la atención sobre la pronta conclusión del período presupuestario del 2000 y la forma como se garantizarían estos dineros para el año siguiente, en caso de no poder ser efectivamente liquidados. Lo anterior teniendo en cuenta que, según información del Viceministro de esa cartera, el monto recaudado por este concepto a agosto de ese año ascendía a la suma de C5.646.8 millones de colones.²⁸

En esta misiva, se reiteró al Ministro de Hacienda, "...que esta situación evidencia profundas inconsistencias entre los compromisos que el Gobierno de la República, vía leyes específicas y planes de acción, ha adquirido con poblaciones socialmente excluidas y violenta los derechos de estas personas, que amén de estar en condiciones de vulnerabilidad se ven afectadas por la falta de apoyo para hacer efectivos sus derechos y satisfacer sus necesidades más apremiantes."

En seguimiento a este punto, en esa misma fecha, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Caja Costarricense de Seguro Social, al Patronato Nacional de la Infancia, al Ministerio de Educación Pública, al Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, al Instituto Mixto de Ayuda Social, a la Fundación Ayúdenos para Ayudar, a la Fundación Mundo de Oportunidades, información sobre la dotación de estos recursos. Información que se complementarían con la anteriormente proporcionada por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, que a ese momento tampoco habían recibido dichos dineros.

En forma paralela a la respuesta otorgada por estas instituciones, el día 12 de diciembre del 2000, mediante oficio DM-2633, el Ministro de Hacienda informa:

²⁸ Oficio N° DVM-549-2000 del 11 de octubre del 2000.

"(...)1. La ley de comentario empezó a regir en febrero del 2000. Debido a que los contribuyentes de este impuesto pagan hasta el mes siguiente, el Gobierno empezó a recibirlo efectivamente en el mes de marzo, o sea, se recaudarán 10 meses en este año. Lo ingresado a octubre asciende a la suma de 6.286.3 millones de colones. De conformidad con el cálculo de lo que corresponde presupuestar a las entidades beneficiarias de la Ley (artículos 1 y 15), se incorporó en el Presupuesto Extraordinario, Ley N° 8040, la suma de 3.995 millones de colones. De acuerdo al inciso g) del artículo 14 mencionado, el resto de los recursos se asignará libremente.

2. Al Consejo Nacional de Rehabilitación se le ha girado la suma de 133.7 millones de colones.
(...)

3. Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor se le han girado 300 millones de colones. Además, se encuentra en trámite para girar la próxima semana 44.4 millones más.

Valga mencionar que al resto de las entidades beneficiarias de la Ley se le han girado 524.8 millones de colones, desglosados de la siguiente manera:

Fondo de la Niñez y la Adolescencia /PANI	152.8
PANI	100
IAFA	25
IMAS para Comités Auxiliares de la Cruz Roja	147
Fundación Ayúdanos para Ayudar	100 (...)"

Se indica, además, que respecto a la Fundación Mundo de Oportunidades, el giro no se había realizado por cuanto su presupuesto se encontraba pendiente de aprobación por parte de la Contraloría General de la República. En cuanto a los recursos no girados correspondientes al período 2000, señaló la posibilidad de ser ejecutados a tenor del artículo 50 de la Ley de la Administración Financiera de la República, es decir, mediante orden de compra o reserva de crédito especial.

Cabe indicar que si bien la mayor parte de los montos informados son coincidentes con los datos suministrados por las entidades beneficiarias, éstas reportan que el giro de estos recursos se realizó, en su mayoría, durante la primera semana de diciembre del 2000, es decir, un año después de la aprobación de la ley, luego de la instancia que realizara la Defensoría de los Habitantes en apoyo a gestiones incoadas por estas instituciones en forma anterior.

La respuesta recibida de parte del Ministro de Hacienda resultó parcialmente positiva, en tanto si bien hubo un efectivo giro de recursos –cuya urgencia era evidente-, éstos no se realizaron por el monto total teniendo en cuenta que lo recaudado superó lo comprometido por ley, sino que, para ese momento, el monto de lo girado correspondía en promedio, salvo la excepción del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial a un 22% de lo presupuestado para cada una de las entidades beneficiarias. A esto se suma, que con fecha 5 y 7 de diciembre, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Educación Pública respectivamente informaron que no habían recibido estos dineros.

En seguimiento a este asunto, la Defensoría de los Habitantes cursó a mediados de enero del año en curso, las respectivas misivas a las entidades beneficiarias para que, teniendo en cuenta que los recursos presupuestados del año 2000 no habían sido girados en su totalidad, y por ende, no fueron susceptibles de liquidación durante dicho período, procedieran a realizar las gestiones necesarias ante la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, en virtud de la reserva dispuesta por la Ley N° 8040 del Presupuesto Extraordinario del 2000 en su artículo 8 párrafo 3, de manera que pudieran ejecutar estos recursos durante el primer semestre del año 2001.

Por otra parte, y con el propósito de coordinar las acciones de fiscalización que dispuso de manera particular la Ley N° 7972 se remitió la información recaba a la Contraloría General de la República. Mediante oficio N° FOE-GU-39 del 23 de enero del 2001, el Gerente de Area de Servicios Gubernamentales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de ese ente contralor, señaló que para el año 2001 se dispuso un estudio sobre algunos aspectos relativos a la temática del origen y aplicación de recursos con fin específico en el Gobierno Central, para lo cual oportunamente se realizarán las coordinaciones correspondientes con la Defensoría de los Habitantes.

iii. De prioridades y excusas

La Ley N° 7972 es otro ejemplo de la situación de conflicto que se vive entre el principio de legalidad y los criterios de discrecionalidad que fundamentan las acciones en materia de finanzas públicas.

En diferentes momentos, la discusión sobre qué prevalece en estos casos llevó a la interposición de acciones de inconstitucionalidad por considerarse que los impuestos con destinos específicos

podrían ser violatorios de principios constitucionales como el de separación de poderes y el de caja única, entre otros. Sin embargo, cabe señalar que la Sala Constitucional ha declarado sin lugar estas acciones, destacándose, entre las distintas razones esbozadas que:

“a) La Ley de Presupuesto tiene una relación de instrumentalidad con respecto a la ley ordinaria preexistente, por lo que, se encuentra subordinada a aquella de tal forma que no puede modificarla y debe más bien asegurar su actuación. En tratándose de impuestos nacidos por ley ordinaria para la satisfacción de un fin determinado (impuestos con destino específico), el legislador presupuestario no puede cambiar su destino, ni por ley de presupuesto y mucho menos por normas de rango inferior, y únicamente puede hacerlo modificando la ley ordinaria ya sea para eliminarlo por ya haberse satisfecho el fin para el cual nació, o bien para variar su destino. Los destinos específicos creados por norma de rango constitucional, sólo pueden ser variados por norma del mismo rango (...) b) el principio de caja única, sí tiene rango constitucional, y se refiere a la existencia de un solo centro de operaciones con capacidad legal para recibir y pagar en nombre del Estado; c) en cuanto a los recursos captados por impuestos con destinos específicos, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales, porque el legislador constituyente hizo la salvedad expresa de que sí se permitiera su existencia sin que la doctrina imperante se le pudiera aplicar con rigidez a esa materia.(...)” Resolución N° 4528-00 de las 14:54 minutos del 15 de julio de 1999.

No obstante lo anterior, y como se ha podido corroborar, en el caso de la Ley N° 7972 ha existido una modificación a la ley ordinaria por la vía de la ley de presupuesto al no haberse incluido la totalidad de los montos comprometidos, modificándose así los porcentajes dispuestos por el legislador en relación con los dineros efectivamente recaudados. Asimismo, el Poder Ejecutivo ha actuado dentro de un margen de discrecionalidad más allá del permitido por el órgano legislativo, disponiendo criterios distintos a los planteados a la ley para definir la forma de distribuir estos ingresos.

En este sentido, y a propósito de instancias que hicieran ante la Defensoría de los Habitantes tanto el Instituto Nacional de Alcoholismo y Farmacodependencia como la Cruz Roja, en razón de no haber recibido aún la totalidad de los recursos dispuestos por la ley, el Ministro de Hacienda, en clara contradicción con lo que hasta ahora ha sostenido la Sala Constitucional señaló:

"La Ley N° 7972, publicada en el Alcance N° 105 a La Gaceta N° 250 de 24 de diciembre de 1999, que crea cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos, también deroga algunos impuestos que percibía el Gobierno tales como el gravamen al activo de las empresas y el referente al ad-valórem a las exportaciones, así como la modificación de la tarifa y la determinación de la base imponible al impuesto selectivo de consumo a cigarrillos, cigarros y puros, y bebidas alcohólicas.

El efecto neto de la aplicación de esta ley sobre la generación de recursos adicionales con qué atender las diferentes asignaciones previstas en sus artículos 14 y 15 es incierto, pues si bien creó un nuevo impuesto, también derogó tributos ya existentes y modificó bases imponibles de otros impuestos que formaban parte de los ingresos fiscales que son utilizados para financiar el Presupuesto nacional.

El Poder Ejecutivo, al presupuestar los diferentes gastos con cargo al Presupuesto Nacional, depende de los ingresos con que va a financiar esas erogaciones y al asignar los montos correspondientes, aplica los parámetros constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, en procura de la equidad y la justicia en esa distribución (artículos 176y 177 de la Constitución Política).

Así las cosas, los gastos que se financian a través del Presupuesto Nacional constituyen erogaciones de carácter ineludible para el Estado, en temas tales como salarios, pensiones, educación, administración de justicia, servicio de la deuda, entre otros, que deben contar con el financiamiento correspondiente. Ello deviene en un documento presupuestario que lleva comprometido más del noventa por ciento de sus ingresos y donde el margen de actuación del Poder Ejecutivo es rígido.

El Poder Ejecutivo enfrenta el problema de atender los destinos específicos creados por leyes ordinarias y a la vez procurar que la distribución que se hace de los ingresos públicos responda a las posibilidades económicas del país.

Por lo tanto, este Ministerio girará los recursos de conformidad con los parámetros citados supra a que debe acudir el Poder Ejecutivo, para poder satisfacer los compromisos, tanto de carácter constitucional, como los que se origina en leyes como la N° 7972 y de acuerdo en el artículo 50 de la Ley de la Administración Financiera de la República.²⁹

La Defensoría de los Habitantes observa con suma preocupación cómo ante un problema de carácter tributario que incide en las finanzas públicas del Estado, la acción para enfrentar esta situación dispuesta por el jerarca de la cartera de Hacienda Pública violenta el bloque de constitucionalidad y legalidad, dejando abierta la posibilidad de atender o no las disposiciones legales vigentes según parámetros de razonabilidad y proporcionalidad en un marco de actuación en donde existen límites a la discrecionalidad de las autoridades públicas.

²⁹ Oficio N° DM-132-2001 del 22 de febrero del 2000 suscrito por el Sr. Leonel Baruch, Ministro de Hacienda.

Mucho menos es aceptable para la Defensoría de los Habitantes que, existiendo, como lo ha apuntado en forma reiterada el Ministro de Hacienda en los últimos meses, serias dificultades presupuestarias para atender los compromisos que por vía de aprobación de impuestos con destino específico ha establecido el legislador, sin que con esto se vean afectadas otras obligaciones que el Estado tiene con cargo al Presupuesto Nacional, no se planteara oposición a la aprobación de una Ley como la N° 7972, claro ejemplo de la creación de un impuesto con destino específico, y no se considerara el ejercicio de la potestad de veto parcial o total que la Constitución Política concede al Poder Ejecutivo.

Al respecto, debe recordarse que esta ley es promulgada en 1999, siendo que el Gobierno de la República la sanciona el día 24 de diciembre de ese año como una muestra de la voluntad gubernamental para apoyar las necesidades de sectores sociales en condiciones de exclusión. Si esto por responsabilidad con la Hacienda Pública no era posible, cuentas se deben pedir ahora por tal desacierto y mientras la ley esté vigente, las autoridades de gobierno tienen la obligación de velar por su efectivo cumplimiento.

Es claro, en este sentido, el pronunciamiento de la Procuraduría General de la República que, mediante la opinión jurídica OJ-138-2000 del pasado 11 de diciembre señala:

(...)4. El Ministerio de Hacienda, a través del órgano competente, debe girar los fondos correspondientes a los impuestos con destino específico para satisfacer los gastos autorizados en la Ley de Presupuesto, que en este caso se encuentran previamente definidos por la Ley ordinaria. En ese sentido, carece de discrecionalidad para decidir si transfiere o no los recursos y el monto correspondiente.

5. Si la Administración Pública incumple su obligación de destinar los ingresos tributarios a los fines predefinidos por la ley, se genera una actuación inconstitucional e ilegal y la consiguiente responsabilidad por actuación ilícita de la Administración Pública, sujeta a los artículos 190 y ss. de la Ley General de la Administración Pública.” (Lo destacado no pertenece al original)

La Defensoría de los Habitantes considera que al tiempo que se requiere tener un debate sobre el tema de los impuestos con destino específico, es preciso conservar nuestro Estado de Derecho apuntando al cumplimiento efectivo de las leyes existentes y encauzando las acciones que la dinámica social demanda dentro de los canales dispuestos por el ordenamiento jurídico. Toda actuación que se aparte de lo dispuesto por éste, resultará arbitraria.

Respecto al efectivo cumplimiento de la Ley N° 7972, la Defensoría de los Habitantes continuará en su función de velar por su acatamiento, siempre en procura de que los recursos sean debida

y oportunamente dispuestos según la voluntad del legislador y el compromiso del Poder Ejecutivo a la hora de sancionar esta ley.

4. Grupos Etnicos y Multiculturalismo

*"Crezco por igual en las regiones vastas y en las reducidas,
Crezco entre los hombres blancos y entre los negros,
Entre los kanucks, y los tuckaoes, los miembros del Congreso,
A todos otorgo lo mismo y a todos recibo."*

Walt Whitman

a. Introducción

En el Informe Anual correspondiente al periodo 1999-2000 la Defensoría de los Habitantes apuntó la realidad costarricense como la de una nación multiétnica y pluricultural, que debe asimismo reconocerse como tal para que pueda trascender y superar las diferencias, exclusiones y discriminaciones que se presentan entre distintos grupos sociales en razón de su origen étnico, historia, costumbres, creencias religiosas, y otras manifestaciones culturales.

De esta forma se indicó que *"la Defensoría parte de reconocer que Costa Rica es una nación multiétnica y pluricultural, con diversidad de orígenes, manifestaciones, intereses y potencialidades, según la propia diversidad de los individuos y poblaciones que la conforman, sus raíces e historia."*³⁰ Además, la Defensoría señaló que:

Las diferencias en religión, cultura, lengua y costumbres entre una mayoría y una o varias minorías pueden ser simplemente diferencias formales y sin consecuencias fundamentales, pero estas divergencias pueden ser más profundas y llegar a establecer distintas creencias religiosas, visiones de mundo, o de intereses económicos y hasta políticos que hagan que las relaciones y la posible integración sea de difícil cumplimiento. Consideramos que el deber de respeto al derecho ajeno, como contraparte del derecho propio, debe entonces ser la guía que fije el norte hacia una convivencia armónica y pacífica, y hacia relaciones de justicia y de equidad social.³¹ (El destacado no es del original)

En un Estado Constitucional de Derecho como el nuestro resulta básico, entonces, cuando de analizar parámetros de justicia social y equidad humana se trata, revisar cuáles son aquellos

³⁰ Defensoría de los Habitantes de la República. Informe Anual Periodo 1999-2000. Página 314.

³¹ Ibid. Página 316.

estándares de orden constitucional y legal que han de regir la vida cotidiana y las relaciones interpersonales, así como los medios para resolver disputas y lograr que se garanticen los derechos e intereses de aquellos individuos que -por una u otra razón- se sientan afectados, disminuidos o excluidos por el sistema preponderante.

Ya en el Informe Anual anterior (periodo 1999-2000) se analizó el marco legal, tanto de orden nacional como internacional, que se dispone en el plano formal sobre la igualdad entre todas las personas, así como la expresa prohibición de la discriminación étnica o racial, entendida ésta como *"toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública."*³²

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que *"el principio de igualdad tal y como ha sido entendido por el Derecho Constitucional, hace que todos los hombres deban ser tratados igualmente por el Estado en cuanto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, esto es, en los llamados derechos fundamentales que están contemplados en nuestra Constitución, que son el corolario de la dignidad humana. En cambio deben ser tratados desigualmente en todo aquello que se vea substancialmente afectado por las diferencias que naturalmente median entre los ciudadanos."*³³ Queda claro que tales diferencias no pueden fundarse en motivos de raza, color, linaje, u origen étnico o nacional, siendo responsabilidad del Estado velar por el cumplimiento de esta garantía, labor en la cual es imprescindible el aporte de la sociedad civil organizada.

Durante los últimos meses, la Defensoría ha continuado estrechando sus relaciones con distintas organizaciones no gubernamentales que se ocupan del tema de la diversidad cultural y étnica en el país. En tal sentido, se han mantenido reuniones con organizaciones como el Centro de Mujeres Afrocostarricenses, la Asociación Proyecto Caribe, y la Asociación IXÄ CA VAA, por mencionar algunas.

Precisamente en setiembre del 2000 el Centro de Mujeres Afrocostarricenses convocó a un encuentro nacional entre instituciones públicas y sociedad civil frente a la próxima *Conferencia*

³² Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada por Costa Rica mediante Ley de la República No.3844 de 5 de enero de 1967.

³³ Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Voto N° 7182-94

Mundial de las Naciones Unidas sobre el Racismo, la Discriminación Racial y la Xenofobia, a realizarse en Sudáfrica del 31 de agosto al 7 de setiembre del 2001. En tal oportunidad la Defensoría expuso parte de la experiencia institucional adquirida desde 1993 con el trabajo de defensa de derechos de pueblos indígenas, población migrante, población afrocostarricense, así como la perspectiva de género que ha impregnado tales enfoques. Se reiteró además una excitativa -hecha anteriormente por escrito³⁴- al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a fin de que convocase a un espacio abierto de discusión y análisis sobre la situación nacional frente a la Conferencia Mundial y frente a la Reunión Regional Preparatoria de las Américas, que tuvo lugar en Santiago, Chile, en diciembre del 2000, tema que pasamos a analizar a continuación.

- b. El Año Internacional y la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y formas conexas de intolerancia.

2001: Año Internacional de Movilización contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas *conexas de Intolerancia*.

Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas

Desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la comunidad internacional ha tenido avances importantes en cuanto a la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas relacionadas de intolerancia. Normativa nacional e internacional ha sido aprobada, mecanismos de defensa han sido instaurados, y un orden y conciencia internacional ha abogado por la construcción de una sociedad global más justa, integrada e integradora de todos los seres humanos, independientemente de su raza, origen étnico, nación, cultura, o creencia religiosa. Sin embargo, al mismo tiempo la violencia étnica ha continuado manifestándose en distintas latitudes y de distintas formas, incluso cada vez más violentas o explícitas. Ello sin contar las múltiples manifestaciones de la exclusión social que opera por razones étnicas o raciales alrededor del orbe.

Precisamente por estas razones, en 1998 la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió proclamar el año 2001 como el *Año Internacional de Movilización contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia*. Se espera que con ello se incremente la atención mundial hacia estos temas y se establezca el ambiente necesario

³⁴ Oficio No. PE-356-2000 del 14 de setiembre del 2000.

para que se logre un mayor compromiso político global en aras de eliminar el racismo y la discriminación racial.

Particularmente para América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha indicado que *"la limitada evidencia de que actualmente se dispone demuestra claramente que uno de los factores que explica la exclusión social, la pobreza y la desigualdad en América Latina es la raza o la afiliación étnica de una persona."*³⁵ Conclusiones de tal contundencia justifican más que sobradamente que el tema de la exclusión por razones de etnicidad sea uno de los temas hacia los cuales ha de dirigirse la investigación social y el análisis de políticas públicas locales y globales, todo dentro del marco de garantía de los derechos humanos y la disposición de suficientes mecanismos para su justiciabilidad.

El reto general para la comunidad internacional ha sido reconocido, como hemos dicho, por las Naciones Unidas. En 1997 la Asamblea General decidió, mediante resolución 52/111, convocar a una *Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y formas conexas de intolerancia*, a realizarse en Sudáfrica del 31 de agosto al 7 de setiembre del año 2001. Se plantea así esta Conferencia por las Naciones Unidas y por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, como una oportunidad única para establecer una nueva visión de mundo y combatir el racismo en el siglo XXI.³⁶

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha servido como Comité Preparatorio para la Conferencia Mundial, ello con el propósito de aumentar el interés público sobre el racismo y la discriminación racial y enfocarse en la acción necesaria para combatirlos. De igual forma, tal como se indicó, se programaron reuniones regionales preparatorias para la Conferencia Mundial, estableciéndose que fuese en Santiago, Chile, del 4 al 7 de diciembre del 2000, la *PrepCom* correspondiente a las Américas.

En esa reunión los Estados miembros, representados por delegaciones gubernamentales, aprobaron una Agenda de Trabajo para la Región, la cual será llevada a la Conferencia Mundial en el mes de agosto. Asimismo, del 3 al 4 de diciembre pasado se realizó en Santiago, Chile, una *"Conferencia Ciudadana contra el Racismo, la Xenofobia, la Intolerancia y la Discriminación"* que, con el lema *"Viva la Diversidad"* reunió a distintas organizaciones no gubernamentales del continente en torno al análisis del tema del racismo y la discriminación racial existente en la

³⁵ *La lucha contra la exclusión social basada en la raza o la etnicidad*. En: Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre 2000. Página 1.

³⁶ Naciones Unidas. Departamento de Información Pública. DPI/2091 Rev.1, Junio del 2000.

región y las posibles formas de combatirlo en aras de la construcción de sociedades más inclusivas y más justas.

Al nivel nacional, para la Conferencia Preparatoria o PrepCom de Chile, el Ministerio de Relaciones y Culto tomó la iniciativa de realizar una serie de reuniones preparatorias, con participación de distintas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales representantes de diferentes grupos étnicos, otras entidades de la sociedad civil y la Defensoría de los Habitantes, a fin de recabar información, analizarla y elaborar una posición nacional integradora de las perspectivas de los distintos grupos y sectores involucrados. Estas reuniones, un total de cinco, tuvieron lugar entre octubre y noviembre del 2000, y en ellas se estudió también el borrador de Declaración que se adoptaría en Santiago, Chile.

La Defensoría participó en todas estas reuniones nacionales, y de la experiencia obtenida es procedente indicar y dar crédito al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto porque dicho proceso resultó ser de una notable riqueza, no sólo por la alta calidad de las distintas visiones y exposiciones, sino porque los encuentros en sí permitieron conjuntar un grupo de alto nivel en el análisis de la problemática del racismo, la discriminación racial y la exclusión que sufren los grupos minoritarios en distintas esferas de la vida nacional.

Se espera que estas reuniones puedan ser continuadas en un futuro, a fin de dar seguimiento a las acciones y planes propuestos, en el entendido que la lucha contra el racismo y la discriminación étnica y racial debe ser un proceso continuado y de reeducación social que no puede postergarse.

La Defensoría por su parte continuará dando seguimiento al desarrollo y resultados tanto de las Conferencias Preparatorias como de la Conferencia Mundial a realizarse en agosto próximo, procurando e incentivando que la realidad nacional avance hacia un reconocimiento y goce pleno de derechos por parte de todas las distintas etnias y razas que conforman nuestra identidad social y cultural.

Además, vale mencionar que en diciembre del 2000 se realizó en México D.F. el V Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), siendo el tema el de la Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y la Xenofobia. La Defensoría de los Habitantes participó en este encuentro regional de Ombudsman, del cual se extraen conclusiones concretas sobre el trabajo que ha de desempeñarse en esta materia.

c. Informes ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UNHCHR).

En octubre de 1999 la Defensoría de los Habitantes respondió una consulta y solicitud de información que le remitiera el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en sentido de recabar la información relacionada con la situación, progresos y retrocesos en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. En esa oportunidad se reportaron los datos con que contaba la Defensoría en la época, y que en ese entonces apuntaban a una creciente intolerancia de nuestra población hacia la población homosexual así como a la población de origen nicaragüense; ello sin considerar la exclusión estructural hacia minorías étnicas o raciales como la indígena y la afrocostarricense.

Un año más tarde, en octubre del 2000, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto remite a la Defensoría el borrador de respuesta que habría de presentar ante el mismo Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre un cuestionario mediante el cual se solicita información precisa sobre este tema, específicamente en cuanto a examinar los progresos realizados por Costa Rica en contra del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, así como para evaluar los obstáculos que se oponen a la realización de nuevos progresos en tal sentido en el ámbito nacional. El 30 de ese mes la Defensoría remitió a la Cancillería sus observaciones sobre el borrador de documento en estudio.³⁷

La Defensoría estimó esta consulta formulada por la Cancillería como *"una muestra de apertura al diálogo sobre estos temas, mismos que refieren a la actual y permanente situación de exclusión que sufren nuestros pueblos indígenas, la comunidad afrocostarricense, y la comunidad china de nuestro país: grupos étnicos todos que han sido históricamente discriminados."*³⁸ Asimismo se agregó: *"No escapan a esta realidad tampoco las personas migrantes, especialmente aquellas que por razones económicas buscan hogar y esperanza en nuestra tierra, no sin sufrir las consecuencias de una cultura que no es tan abierta a la diversidad cultural como deseáramos."*³⁹

³⁷ Oficio PE-407-2000 del 30 de octubre del 2000.

³⁸ Ibid

³⁹ Ibid

De esta forma, a pesar de considerarse que existe una disposición más abierta por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para el tratamiento, consulta y reporte de estos temas, debe decirse que aún es temprano afirmar que la misma disposición exista en otras instituciones del Estado. La sociedad costarricense aún debe transcurrir la ruta hacia una mayor democratización de sus instituciones, y de mayor garantía de igualdad para todos los habitantes, sin distinción por razones étnicas, raciales, culturales, o de ninguna otra índole.

Sobre el punto particular del informe ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Defensoría indicó al Ministerio una serie de observaciones puntuales y concretas sobre el borrador de documento consultado, de forma que se remitiera al Alto Comisionado un informe más apegado a lo que demuestra nuestra realidad cotidiana como sociedad.

d. Seguimiento a las acciones reportadas como pendientes en el Informe Anual correspondiente al periodo 1999-2000.

En el Informe Anual anterior, se reportaron dos acciones correspondientes a instituciones del Estado que se encontraban pendientes de cumplir. Una de ellas, la presentación del Informe Nacional ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas; otra, la reglamentación de la Ley Nº 7711, Ley para la Eliminación de la Discriminación Racial en los Programas Educativos y los Medios de Comunicación Colectiva. Durante los meses siguientes, se han desarrollado las siguientes acciones en esos campos:

i. *El Informe Nacional ante el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial.*

Como seguimiento a las gestiones realizadas en el periodo anterior, mediante nota del 7 de julio del 2000, oficio No. PE-242-2000, la Defensoría solicitó información al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sobre las acciones emprendidas a fin de cumplir con el deber de presentar el informe requerido por el *Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas* desde abril de 1999, mediante resolución CERD/304/Add.71. En esa oportunidad el Comité indicó que el Estado Parte -Costa Rica- *"no proporciona información suficiente para evaluar el disfrute efectivo de los derechos previstos en la Convención, en particular por parte de la población indígena, la minoría negra, los refugiados y los inmigrantes"*.

Se señaló al Ministerio que el Comité considera que Costa Rica *"ha proporcionado escasa información sobre la decisión del Estado Parte de adoptar medidas inmediatas y eficaces, particularmente en los campos de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, con el fin de combatir los prejuicios que llevan a la discriminación racial"*, y recomendó que el Estado presentase la información requerida el 4 de enero del 2000, sea la fecha en que debería remitirse el informe periódico que correspondía presentar a nuestro país.⁴⁰

La Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministerio conocer si el informe en comentario había sido presentado o no, o bien las razones por las cuales no se había cumplido con el requerimiento de un órgano internacional.

El Ministerio manifestó su interés en el asunto así como su preocupación en el sentido de que el Estado de Costa Rica cumpla con sus obligaciones internacionales, asunto que incluye la presentación de los informes periódicos a los distintos órganos de las Naciones Unidas. En cuanto al punto específico, se indicó que se estaba trabajando en la preparación del informe para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

En enero del 2001 el Ministerio de Relaciones Exteriores informa verbalmente a la Defensoría que el borrador de informe ya ha sido preparado y se encuentra en etapa de revisión, y remite una versión para comentarios de la Defensoría de los Habitantes. Se espera que el documento definitivo sea presentado al Comité de las Naciones Unidas en febrero o marzo del 2001, asunto al cual se dará seguimiento.

ii. Reglamento a la Ley No. 7711, Ley para la Eliminación de la Discriminación Racial en los Programas Educativos y los Medios de Comunicación Colectiva.

El tema de la reglamentación de la Ley No. 7711, Ley para la Eliminación de la Discriminación Racial en los Programas Educativos y los Medios de Comunicación Colectiva, es asunto también reportado en el Informe Anual anterior.

Indicamos en tal ocasión, que la Ley, a pesar de tener postulados generales y éticos acordes con la doctrina de los derechos humanos, carecía de disposiciones coercitivas para castigar a quienes hicieran caso omiso de la misma. Esa debilidad ha sido señalada por miembros(as) de la comunidad afrocostarricense, quienes consideran que dicha legislación debe ser reformada a fin

⁴⁰ Oficio No. PE-242-2000 del 7 de julio del 2000.

de que en su texto disponga y garantice mecanismos de protección y de coerción para lograr el efectivo cumplimiento de los principios y postulados que en ella se establecen.

Pero en cuanto al tema de la reglamentación de la Ley No. 7711, del análisis que ha hecho la Defensoría sobre el tema, se concluye que ésta es ejecutable por sí misma, en sentido que la reglamentación no es indispensable para su debida ejecución, cumplimiento, y el congruente dictado de políticas públicas que tiendan a eliminar la discriminación racial en los programas educativos nacionales (a todo nivel), así como la discriminación étnica o racial en los medios de comunicación colectiva.

Si bien la reglamentación se ha encomendado al Ministerio de Educación Pública, por relacionarse parte de la materia que regula precisamente con los temas competencia de dicha instancia pública, éste no ha sido promulgado aún. Si bien un borrador de Reglamento fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta⁴¹, desde diciembre de 1999 la Defensoría indicó al Ministerio sobre omisiones y errores importantes que se encontraban en el mismo⁴², sin que a la fecha se conozca un texto sustitutivo.

Más allá de la reglamentación a la Ley No.7711, la Defensoría reitera al Ministerio de Educación Pública la necesidad de dar efectivo cumplimiento a las obligaciones que en ella se establecen; y específicamente para el Consejo Superior de Educación Pública debe señalarse el deber de incluir "*en sus programas y planes de estudio los principios de igualdad de oportunidades, la eliminación de prejuicios, estigmatizaciones y todo hecho o disposición que promueva segregación de cualquier tipo.*"⁴³

e. Casos relevantes

i. *Denuncia presentada por la publicidad de un producto comercial denominado "La Negrita".*

*"La memoria de América ha sido mutilada por el racismo,
seguimos actuando como si fuéramos hijos de Europa
y nadie más."*

Eduardo Galeano

⁴¹ La Gaceta No.16, lunes 24 de enero del 2000, pág 27.

⁴² Oficio No. PE-549-99 del 17 de diciembre de 1999.

⁴³ Ley No.771, Ley de Eliminación de la Discriminación Racial en los Programas Educativos y los Medios de Comunicación Colectiva. Artículo 4.

Dadas las manifestaciones recibidas por parte de diversas personas de la comunidad afrocostarricense, en octubre del 2000 la Defensoría de los Habitantes presentó una denuncia ante la Oficina de Control de Propaganda del Ministerio de Gobernación y Policía, por el nombre comercial, la presentación y la publicidad en los medios de comunicación masiva de una esponja de marca "La Negrita".

Las personas interesadas consideran que tanto la marca comercial, el logotipo o imagen utilizada en la etiqueta del producto, y la publicidad del artículo en sí, afectan de forma negativa a la comunidad nacional, al presentar una imagen estereotipada tanto de las mujeres en general, como de las mujeres negras en particular. Manifiestan asimismo que la imagen que utiliza la propaganda del producto minimiza el papel y aporte que ha tenido la mujer negra en el desarrollo social y cultural del país, la estereotipa y enfatiza su labor actual a través de la reproducción de una relación de poder de invariable sujeción y dominio, siendo esto desfasado e estigmatizante.

Esta percepción y sentir, debe decirse, han sido compartidos por la Defensoría de los Habitantes, y así se ha expuesto. Se considera que la publicidad aludida debe ser analizada a la luz del ordenamiento jurídico nacional y específicamente según la recientemente aprobada Ley No. 7711, de *Eliminación Racial en los Programas Educativos y los Medios de Comunicación Colectiva*, que en su artículo 4 específicamente dispone:

Artículo 4.- Prohibición de difusiones discriminatorias

Queda prohibido difundir conceptos y mensajes publicitarios o educativos cuyos contenidos involucren discriminación por los motivos citados en el artículo 2 de esta ley.⁴⁴ Esta prohibición abarcará la publicidad y las publicaciones de toda clase tanto en los medios de comunicación colectiva radiofónica, televisiva o periodística, como en anuncios publicitarios, medios de difusión audiovisual y escrituras en general.

En igual sentido, esta Ley 7711 establece como principio elemental que *"cuando públicamente se difundan los temas relacionados con la raza, el color, la religión, las creencias, la*

⁴⁴ El artículo 2 de la citada Ley dispone:

Artículo 2.- Concepto

Considérese discriminación toda forma de distinción, exclusión, restricción o preferencia, basada en la raza, el color, la religión, las creencias, la descendencia o el origen étnico, que anule o menoscabe el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales tanto en las esferas política, económica, social y cultural, como en cualquier otra.

*descendencia o el origen étnico, deberán presentarse observando los principios de respeto, dignidad e igualdad de todos los seres humanos.*⁴⁵

Se solicitó a la Oficina de Control de Propaganda del Ministerio de Gobernación y Policía, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento a la Ley No. 5811 del 10 de octubre de 1975, que esa Oficina analizara la propaganda y publicidad referidas, y que, de conformidad con el inciso c) del mencionado artículo, ordenara su suspensión de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 18 de ese cuerpo legal.

La Oficina en cuestión, una vez que inició el procedimiento correspondiente, informó que la propaganda comercial de los productos comerciales involucrados había sido suspendida. En el mes de enero del 2001 se tuvo una audiencia con representantes de la empresa, representantes de la Oficina de Control de Propaganda y representantes de los interesados a fin de valorar posibles soluciones y modificaciones a la publicidad. Se busca con ello encontrar un punto de valoración y de respeto hacia la comunidad afrocostarricense en la publicidad nacional, en el entendido que debe evitarse la reproducción de estereotipos negativos que afecten los derechos e intereses de los sectores aludidos.

La denuncia se encuentra en trámite. Temporalmente las pautas publicitarias radiales fueron sacadas del aire y por su propia voluntad la empresa anunció la eliminación del ícono que acompaña a la marca comercial; entretanto, el asunto se encuentra en análisis de la Oficina de Control de Propaganda y se espera una resolución en el corto plazo.

Esta denuncia constituye un precedente importante en cuanto acciona mecanismos de protección ya existentes y que son efectivos en la defensa de derechos e intereses -incluso de aquellos de carácter difuso-. Ello es de suma valía entratándose del reto que propone la eliminación del racismo, de la discriminación racial y de la reproducción de estereotipos discriminatorios que afectan a minorías étnicas y raciales, así como el respeto de los derechos de las mujeres.

ii. Detención arbitraria de un joven negro en razón del color de su piel.

La Defensoría conoció el caso de un joven de raza negra que denunció que fue objeto de detención arbitraria por parte de autoridades de la Policía Administrativa, concretamente de

⁴⁵ Ley No.7711, Artículo 3.

policías de la Quinta Comisaría de San José. De acuerdo con su declaración, el denunciante - quien resultó ser estudiante de Ingeniería Eléctrica en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, universidad estatal- estimó que el motivo de su detención fue el color de su piel, atribuyéndosele de manera infundada la supuesta responsabilidad de un robo ocurrido contra un peatón en una calle de San José.

Sin entrar en consideraciones extensas sobre las circunstancias de la detención, mismas que se reportan en el aparte de este Informe correspondiente a la Función Policial, se estima necesario mencionar que la Defensoría, una vez realizada la investigación correspondiente, consideró en el Informe Final con Recomendaciones del expediente⁴⁶, lo siguiente:

- Que el joven fue detenido, requisado e indagado, arbitraria y discriminatoriamente, en San José centro, por un funcionario de la Quinta Comisaría porque uno de sus rasgos físicos coincidió con una característica que supuestamente le dieron unos denunciantes acerca de unos asaltantes, específicamente, por ser una persona de piel negra. Para la Defensoría ese sólo rasgo -el color de la piel- resulta insuficiente para emprender una acción policial, y mucho menos para justificarla. Sobretudo considerando que Costa Rica es un país pluriétnico y multicultural.
- Que los policías actuaron con base en una única descripción: el color de la piel. No consta que hayan recopilado más descripciones físicas como son: la contextura física; la altura corporal; el tipo, color y forma del cabello, ni el tipo de ropa que portaban los supuestos asaltantes.
- Que el afectado además manifestó que había presentado una denuncia por abuso de autoridad ante el Ministerio Público, sin que esa instancia judicial hubiese investigado y resuelto con detalle. Todo lo contrario, la Fiscal a cargo se circunscribió a dar por cierta la versión de los hechos expuesta por el oficial de policía denunciado. Ante esa situación la Defensoría consideró, en cuanto al trámite y atención que las instituciones públicas deben prestar a las denuncias que presenten los y las habitantes pertenecientes a diversas razas y etnias del país y en las que se señalen disposiciones o actos administrativos o conductas de funcionarios públicos que estimen como racistas o discriminatorias por razón de la raza, color de piel, u otras razones conexas o relacionadas.
- Que las distintas instituciones y funcionarios públicos, especialmente aquellas encargadas de administrar justicia –sea administrativa o judicial- presten especial atención y trámite

⁴⁶ Oficio No.10984-2000-DHR, que es Informe Final con Recomendaciones correspondiente al Expediente No.9324-22-2000.

diligente a las denuncias en que se acusen o señalen actos o actuaciones administrativas que se estimen como racistas o discriminatorias por razón de la raza, color de piel, u otras razones conexas o relacionadas.

- Que el Artículo 33 de nuestra Constitución Política establece el principio de igualdad ante la ley, según el cual *"no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana."* Así, desde entonces se han dictado una serie de leyes más específicas en protección a este principio constitucional de igualdad y de no discriminación, tales como la Ley No. 3844, que ratifica la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, misma que ha de respetarse.
- Que en reuniones que la Defensoría ha sostenido con representantes de distintos grupos étnicos de nuestro país, y específicamente miembros de la comunidad afrocostarricense, éstos han manifestado su disconformidad por el trámite que distintas instancias judiciales y administrativas han dado a diversas denuncias por ellos presentadas, y en las cuales se reportan actos administrativos o conductas de funcionarios públicos o de particulares que estiman racistas o discriminatorias a su respectiva etnia. Indican de esta forma que, ante la reiterada omisión de las autoridades nacionales de considerar y valorar las denuncias por discriminación racial por ellos presentadas, incluso han optado por aminorar o abstenerse de denunciar tales conductas, al perder confianza y credibilidad sobre la eficacia de denunciar por la deficiente o insuficiente respuesta recibida por las instancias y autoridades competentes.
- Por lo anterior, la Defensoría llamó la atención sobre el particular, y con el interés de recalcar la importancia de mantener y reforzar la confianza en las instituciones públicas del país, hizo una excitativa en este sentido a las instituciones involucradas en el presente caso, sea el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio Público, a fin de que se preste el debido interés en la investigación y resolución de la denuncia presentada joven afectado.

Tomando en consideración todo lo anterior la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Seguridad Pública ordenar la apertura de un procedimiento administrativo en contra del funcionario involucrado, y ordenar al Comandante de la Quinta Comisaría que realizara un estudio detallado sobre el grado de escolaridad y los tipos de capacitación teórica y práctica que han recibido todas las personas que laboran como policías en esa unidad policial; ello a fin de impartirles la formación civilista y humanista que requieran. Además, al Fiscal General de la República se le recomendó ordenar la investigación, por parte de la Inspección Fiscal, de la actuación de la Fiscal involucrada en la investigación de la denuncia interpuesta por el joven afectado.

5. Población Indígena

La defensa de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas ha sido una constante en el trabajo de la Defensoría de los Habitantes. Desde la apertura de esta institución, fueron los propios habitantes indígenas los que marcaron la pauta en función de sus intereses. Fueron sus propias necesidades las que nos indicaron como intervenir, generalmente como mediadores o buenos componedores entre las instancias públicas y las comunidades indígenas. En este sentido, tal y como se señaló en el informe anterior, la cooperación de la Embajada de Canadá amplió significativamente las posibilidades de intervención de la institución para incidir de manera más efectiva en la recopilación, trámite y denuncia de las acciones u omisiones del Estado. En este sentido, se han aprovechado las distintas actividades de ejecución del proyecto Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas, para mantener un contacto permanente con las comunidades indígenas, con quienes se han tenido reuniones y talleres periódicos, así como un taller de encuentro de comunidades y funcionarios públicos celebrado en diciembre pasado.

La Defensoría de los Habitantes se ha abocado a realizar una labor de sensibilización y compromiso sobre el tema indígena, con el sector público costarricense, asumiendo al tiempo de la denuncia, un papel proactivo en la promoción de un abordaje adecuado por parte de dichas autoridades. Las respuestas de su parte no fueron en un inicio del todo las esperadas, pese a las múltiples visitas y talleres de apertura al diálogo, privó la apatía y el desinterés por parte de funcionarios públicos en todos los niveles, constituyendo, algunas veces, obstáculos que no permitieron avanzar más rápidamente ante condiciones, niveles y calidad de vida tan adversos como los que se presentan en la mayoría de las comunidades indígenas. No obstante, se empieza a visualizar tiempos de cambio.

a. Salud: Un modelo de atención inadecuado

El modelo estatal de atención en materia de salud hacia la población indígena es fuertemente criticado por sus habitantes. De hecho, las comunidades indígenas ocupan los lugares más altos en cuanto a mortalidad infantil y desnutrición. Entre las razones principales podemos mencionar:

- Escaso acceso de los usuarios al servicio;
- Modelo de atención tipo urbano y por ende carente de la especificidad indígena;

- Deficiente e insuficiente (especialmente en materia de niñez, mujer y adultos mayores);
- Irrespetuoso de la medicina tradicional y sus autoridades médicas indígenas; y
- Discriminatorio por parte del personal administrativo y médico respecto al resto de la población nacional.

Precisamente, un servicio básico y fundamental como el de salud, debe contemplar *el entorno donde se desarrolla y la población diferenciada hacia la que se dirige*. Así, no puede ser lo mismo un centro de salud en una ciudad que en una montaña; no puede ser lo mismo el horario de atención en un centro urbano que en una pequeña localidad de miles de hectáreas; no puede ser lo mismo para una enfermera o un doctor (a) dirigirse en español hacia sus pacientes, que necesitar de traductores e intérpretes para saber cuál es la enfermedad; no puede ser lo mismo trasladarse veinte o sesenta minutos desde su casa para ser atendido en un puesto de salud que viajar días a pie para que cuando llegue le indiquen que Usted es el número 31 de la fila y la CCSS sólo atiende 30 personas por día, no puede ser lo mismo creer que varias pastillas lo van a curar si se toman por ocho días cada seis horas que si en su cultura necesita del contacto con la Naturaleza, donde la noción del tiempo es distinta y la intermediación de otras personas se hace indispensable para que tomando determinadas hierbas durante varias semanas se cure. En fin, si no se es consciente de estas diferencias, por más esfuerzos que se hagan, los resultados obtenidos serán muy escasos.

Un ejemplo de lo anterior lo ilustra lo sucedido en la comunidad Guaymí de la Casona, a propósito de un taller de consulta con la comunidad realizado el 16 de junio del 2000, en donde se recibió una solicitud de mediación por parte de una muchacha indígena, debido a que en el Ebais que estaba a unos ciento cincuenta metros le habían negado la atención médica a su hija por el hecho de que ya estaban repartidos los 30 cupos que se atenderían ese día, a pesar de que había caminado desde la madrugada para llegar a ese lugar, por lo que tendría que esperar hasta el próximo mes o bien desplazarse hasta el Hospital de San Vito, con el agravante de que tendría que realizar una erogación económica alta y recorrer mucha distancia.

Ante esta situación, funcionarios de la Defensoría mediaron conjuntamente con un funcionario de la Dirección Regional de la C.C.S.S. que estaba en el taller, quien fue y habló con el médico de turno y finalmente la niña fue atendida. Para sorpresa nuestra no existía oposición del médico sino de la enfermera que repartía las fichas. Es simplemente un dramático ejemplo en cientos de casos que son rechazados injustificadamente todos los días. Esta situación evidencia

una necesidad de capacitación para sensibilizar al personal subalterno de esta región en la especificidad indígena.

Cabe destacar por otro lado, la necesidad permanente de estas comunidades indígenas de contar con agua potable y letrinas secas. La ausencia de este elemento afecta especialmente a los niños (as) los cuales presentan severos problemas de diarreas, parásitos, desnutrición y otras enfermedades. Sin embargo, pese lo reiterado de esta denuncia las respuestas siguen estando ausentes.

No obstante lo anterior, es preciso reconocer algunos esfuerzos que mantienen viva la esperanza del cambio. Así, algunos funcionarios y médicos de la C.C.S.S. han establecido compromisos con las comunidades indígenas, estableciendo proyectos que benefician a estas poblaciones, tal es el caso de Talamanca, donde se realiza una intermediación indígena dentro de los consultorios médicos para lograr una mejor comunicación con los pacientes.

Por su parte, en la zona del Alto de Chirripó de Turrialba, por iniciativa del médico de la región, se proyecta la construcción de albergues especializados para indígenas en los que se incluyan cocineras indígenas, productos naturales, huertas caseras, traductores e intérpretes, todo como una forma integral de atender la desnutrición infantil.

En lo que respecta a la población Guaymí, se dio el visto bueno por parte de los jefes de la C.C.S.S. para establecer Acuerdos entre el Consejo Médico Indígena Guaymí y los médicos de la CCSS, con la finalidad de establecer planes concretos de desarrollo de la salud en esas comunidades, planteándose como reto la capacitación de jóvenes indígenas como promotores de salud que hablen la lengua guaymí y español, para mejorar la comunicación entre los pacientes indígenas y los médicos de la C.C.S.S. Esta iniciativa bien podría ser puesta en práctica en otras comunidades indígenas.

b. Verificación de causas de muerte y prácticas médico-legales (autopsias) a personas indígenas

A través de una consulta que la Fundación TUVVA realizó ante la Defensoría de los Habitantes, se canalizaron una serie de denuncias que los habitantes indígenas guaymíes de la zona sur venían manifestando en relación con la forma inadecuada e irrespetuosa con que las autoridades judiciales y médicas procedían ante el fallecimiento de alguno de sus miembros.

El traslado de los cuerpos a la Medicatura Forense en San Joaquín de Flores era la práctica general que se aplicaba en forma indiscriminada a las comunidades indígenas. Esta situación se tornaba más grave por el hecho de que a los familiares no se les suministraba la información respectiva una vez realizada la autopsia, algunos cuerpos que no regresaban, otros regresaban en estado de descomposición y en algunos casos la entrega no era en la comunidad sino en la entrada de ésta.

La Fundación TUVA tomó la iniciativa y convocó a una reunión con representantes de la comunidad Guaymí, funcionarios de la Defensoría de los Habitantes, autoridades judiciales (jueces, fiscales y miembros de la policía del OIJ) y médicas de la zona. En esa reunión se evidenció un desconocimiento de la legislación indígena, el Convenio de 169 de la OIT y, por ende, de la especificidad indígena, por parte de los funcionarios públicos, así como una violación a sus derechos a raíz del trámite indiscriminado que se estaba utilizando con respecto a las autopsias de los habitantes indígenas, desatendiendo la cultura y costumbres de los pueblos guaymíes.

Como resultado de las reuniones y talleres que se efectuaron posteriormente, y con la intervención de la Dirección de la Medicatura Forense, se inició un proceso de entendimiento y logros los cuales se resumen de la siguiente forma:

- Mediante la intervención del Jefe de Medicatura Forense del Organismo de Investigación Judicial, se establecieron mejores canales de comunicación entre los representantes institucionales y la comunidad indígena guaymí, iniciándose un proceso de reconocimiento y acuerdo en la forma de ingreso a estas comunidades y las conversaciones previas con los médicos indígenas que sirvan para esclarecer la situación que rodea al hecho de muerte.
- Se logró identificar en qué casos debía realizarse el traslado de los cuerpos.
- Se abrió un canal telefónico y radial de comunicación entre autoridades médicas de la CCSS y la Medicatura Forense en San José para que, en caso de duda, el médico se comunique y reciba asesoría según el cuadro que presente cada caso, consignándose en el acta de defunción dicho procedimiento en presencia de los agentes del OIJ para resguardar las respectivas responsabilidades.
- Se reitera la obligación de los médicos de emitir el certificado de defunción y evitar en lo posible, el traslado a la morgue judicial, salvo los casos establecidos por ley.

- Se clarificó que el término de veinticuatro horas mínimo de ingreso a un hospital que alegaban los médicos para no realizar el certificado de defunción, es incorrecto, dado que esta disposición se encontraba en el reglamento anterior y en el actual no existe.
- Se inició un proceso de capacitación para la definición de este procedimiento con la finalidad de crear un protocolo que permita a los médicos y operadores jurídicos contar con una herramienta más ágil en estos casos y que, a su vez, permita a las propias comunidades indígenas conocer y exigir su cumplimiento.

En la actualidad, este proceso continúa, siendo un tema novedoso y poco tratado tanto a nivel nacional como internacional. Estos esfuerzos coadyuvaron para que se estableciera un diálogo entre la comunidad guaymí y el sector jurídico, policial y médico de la zona, sin precedentes.

c. Visitas a comunidades indígenas

Durante este período se realizaron visitas a las comunidades indígenas de Boruca, Térraba, Rey Curré, Salitre, Ujarráz, Cabagra y algunas en el territorio Guaymí de la región de Coto Brus. En estas visitas se conversó con representantes de las comunidades, quienes en forma general mostraron preocupación por la necesidad de reforzar las estructuras de organización comunitaria. Las Asociaciones de Desarrollo de Cabagra y Salitre han realizado un gran esfuerzo para confeccionar registros y mapas de su territorio, así como registros de los habitantes y sus familias y de las personas no indígenas dentro de sus jurisdicciones.

En estas visitas se han constatado deficiencias en la prestación de servicios públicos para estas comunidades. Al respecto, cabe destacar que éstos servicios llegan hasta la entrada de cada territorio indígena, sin que se extiendan más allá. Tal es el caso de instalación de acueductos para suministrar agua potable a estas comunidades, pudiéndose citar la situación de la comunidad de Ujarrás en donde se ubica la naciente que abastece de agua al Cantón de Buenos Aires el cual cuenta con su respectivo acueducto; sin embargo, en Ujarrás no se cuenta con un acueducto y, por tanto, no se les suministra agua potable.

Otro ejemplo es el de la comunidad de Salitre, la cual actualmente no cuenta con teléfono público ni siquiera administrado, aún cuando el centro de esta comunidad dista a más de media hora del centro de Buenos Aires. Paradójicamente, a pocos kilómetros de ahí, el ICE realiza estudios y trabajos preliminares para la construcción de una represa hidroeléctrica que pretende ser la más grande de Centroamérica.

d. Gobierno Local y Comunidades Indígenas

En las visitas realizadas a las comunidades de la zona sur, se detectó una profunda invisibilización de las comunidades indígenas por parte del gobierno local de Buenos Aires. La corporación municipal ha sido omisa, entre otros, en el establecimiento y mantenimiento de los caminos, particularmente de aquellos que conducen a las comunidades de Salitre, Ujarrás y Cabagra, teniendo como consecuencia que servicios públicos básicos tales como salud, teléfono, agua potable y electricidad tampoco se brinden de manera adecuada y acorde con las necesidades de sus habitantes. Durante la época de invierno, la situación empeora y los mal llamados caminos se vuelven del todo intransitables.

Algunas autoridades de la Municipalidad de Buenos Aires desconocen la especificidad indígena presentándose una desatención tanto a la comunidad como en forma individual a los habitantes indígenas. No en vano ese cantón presenta uno de los índices más altos de invasión territorial por parte de habitantes no indígenas.

Otra situación es la de la comunidad Guaymí de Paso la Vaca, en donde se presenta un problema con el camino de acceso ya que supuestamente unos cuatro kilómetros de éste, está dentro de una propiedad privada. A pesar de que el Concejo Municipal está de acuerdo con la declaratoria de camino público, manifiesta no tener los recursos necesarios para cancelar la expropiación correspondiente. La Defensoría de los Habitantes recurrió al Despacho de la Primera Vicepresidenta de la República, mediante el oficio PE-450-2000, del 23 de noviembre del 2000, a propósito del trabajo que se realiza con el Triángulo de la Solidaridad, a fin de que pueda ser tenido en cuenta este proyecto como una prioridad; sin embargo, no se ha obtenido aún respuesta alguna.

Diferente y prometedor es el caso de la Municipalidad de Talamanca, la cual ha emprendido acciones a fin de establecer canales de coordinación y atención a las comunidades indígenas de esa región. El 19 de julio del 2000, el Concejo Municipal y el Gobierno Indígena establecieron un Convenio para abordar conjuntamente actividades importantes que inciden en los derechos de la comunidad indígena y su quehacer diario, tales como regulación de actividades comerciales lucrativas, transporte fluvial, construcción de edificios públicos, viviendas, puestos de información, control y recaudación.

Durante los días 14 y 15 de diciembre del 2000, la Defensoría de los Habitantes realizó un taller denominado "Derechos de los Pueblos Indígenas y visibilización institucional: El reto del sector público costarricense". En ese taller funcionarios de la Municipalidad de Talamanca y representantes del gobierno indígena realizaron una exposición del convenio firmado así como de los frutos que el esfuerzo común ha rendido, a partir del respeto y reconocimiento entre los dos gobiernos existentes en esta localidad.

e. Plan Nacional de Desarrollo de los pueblos indígenas

El Gobierno de la República presentó el día 16 de octubre del 2000, en el marco de celebración del Día del Encuentro de las Culturas (12 de octubre) una propuesta del "Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas". Para la elaboración de este plan se contó con la información levantada por el Programa de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería, a partir de talleres de validación sobre las necesidades de los habitantes indígenas, en los 22 territorios existentes y en Altos de San Antonio que se visualiza como parte de ellos.

Al respecto, es preciso reconocer el interés manifiesto en la urgencia que tiene el país en relación con el desarrollo y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, derivada de una deuda histórica, y que demanda la puesta en marcha de un plan plenamente respetuoso de su derecho a la autodeterminación y a la conservación de su identidad y cultura. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes dará seguimiento al proceso de consulta que se realice con las comunidades indígenas respecto a la propuesta planteada, factor determinante de su éxito.

Recuérdese al respecto que en el año de 1994 se había realizado una consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible Indígena, organizado en esa ocasión por la Mesa Indígena, con la participación de otros sectores; sin embargo, a este proyecto no se le dio seguimiento por lo que los recursos y el tiempo invertido en ello no rindieron resultado alguno. En ese sentido, valga reiterar el llamado a las autoridades gubernamentales para que el proceso de consulta del Plan de Desarrollo se realice directamente con los gobiernos, representantes, líderes y comunidades indígenas en respeto a lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT. Plan que deberá contar con la asignación del presupuesto adecuado para hacerlo efectivo.

f. Reconocimiento del Derecho Consuetudinario Indígena

Como una forma de recuperación del poder comunal ante la no-respuesta efectiva de instituciones como el Poder Judicial, la Policía y la Municipalidad, los Territorios Indígenas de Cabagra y Talamanca conformaron un Tribunal Indígena que dirime conflictos internos. Así, las regulaciones del tránsito de personas no indígenas, de ventas ilegales de licor, contaminación de aguas, tala ilegal o conflictos por terrenos, son conocidas por miembros de la comunidad y de la Asociación de Desarrollo, consignándose su resolución y dando audiencias de cargo y descargo orales.

Así por ejemplo, durante este período la Defensoría de los Habitantes recibió una queja de un habitante indígena guaymí quien planteó que actualmente enfrenta dos causas judiciales (una por pensión alimentaria y otra por una denuncia penal). Manifiesta que no habla español, razón por la cual le indicaron que tenía que venir acompañado de un intérprete y que tenía que practicarse una prueba de ADN. Junto a esta queja, se recibieron varias consultas de habitantes indígenas guaymíes quienes manifestaban su disconformidad con el proceso de pensión alimentaria, ya que si bien es cierto aceptan la obligación de proveer alimentos a sus hijos, no consideran como parte de su cultura el tener que pagar una suma de dinero⁴⁷ por concepto de alimentos, como tampoco se identifican con la vía de una pensión alimentaria establecida en sede judicial. Sobre el análisis de los aspectos judiciales, en el apartado correspondiente al Poder Judicial hay una referencia acerca del mismo. Sin embargo, en el informe se hace un análisis acerca de los aspectos generales de la situación de los Pueblos Indígenas frente al aparato judicial. Las consideraciones que se hicieron fueron las siguientes:

- Reconociendo que la construcción de los Estados Nacionales se realizó sobre la base de un individuo "*ideal*" con independencia de la pertenencia de los individuos a grupos culturales, religiosos, lingüísticos diversos, homogeneizando en una sola visión las múltiples diferencias que hay entre las y los sujetos dentro de un Estado, entonces muchas estructuras sociales no corresponden ni dan respuesta a la diversidad cultural que existe. Dentro de esto, uno de los principios más homogeneizantes es el principio de igualdad ante la ley, el cual se ha aplicado como formas de igualación de las diferencias y asimilación de lo diverso.
- El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no es una conquista de vieja data. Los instrumentos internacionales más importantes que reconocen estos derechos fueron emitidos durante el siglo XX, planteándose inicialmente la necesidad de integrar a

⁴⁷ Expediente N° **9075-22-2000**, Confidencial.

estos pueblos a la sociedad dominante (Convenio N° 107 de la OIT), para luego 40 años después reconocer los derechos, autonomía y costumbres de estos pueblos (Convenio N° 169).

- Vigente el Convenio N° 107 en toda América Latina fue surgiendo el Indigenismo como un movimiento importante, pero en la mayoría de los casos, promovido no por los pueblos indígenas, sino siempre por personas diferentes de los Pueblos Indígenas. Dentro de este marco, en Costa Rica se aprueba la Ley N° 5251, Ley de Creación de CONAI y la Ley N° 6172, Ley Indígena del 29 de noviembre de 1977, de la cual cabe destacar que hace un reconocimiento expreso al concepto de identidad indígena (artículo 1°), y el respeto a la estructura organizativa tradicional de las comunidades indígenas (artículo 4). Reconocimiento que nunca se hizo efectivo.
- El Convenio N° 169 introdujo un cambio de perspectiva en el reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Convenio N° 169 presenta tres aspectos básicos: Identidad Indígena; Reconocimiento de la autonomía **y** respeto de las formas de organización de los Pueblos Indígenas; y, Consulta y participación necesaria a los Pueblos Interesados (reconocimiento de su autonomía). Estos tres pilares se dirigen al reconocimiento de las aspiraciones de los Pueblos Indígenas a su autonomía. Dentro de estas aspiraciones está que se reconozca su derecho consuetudinario o modos de resolución de los conflictos. Los principios de reconocimiento y el respeto, es la clave de la diferencia respecto del Convenio N° 107 que proponía como base la integración; así, el Convenio N° 169 propone como fundamento transversal el reconocimiento y respeto de estos Pueblos y de sus formas de organización autónoma. En este sentido, la Sala Constitucional señaló en el **Voto N° 3003- 92** que: *"Hoy, en el campo de los derechos humanos, se reconoce, en resumen: a) Que es necesario **reconocer** a los indígenas, además de la plenitud de sus derechos y libertades como seres humanos, otras condiciones jurídicamente garantizadas, mediante las cuales se logren compensar la desigualdad y discriminación a que estén sometidos, con el propósito de garantizar su real y efectiva igualdad en todos los aspectos de la vida social: b) Que es también necesario garantizar **el respeto** y la conservación de los valores históricos y culturales de las poblaciones indígenas, **reconociendo su peculiaridad**, sin otra limitación que la necesidad de preservar, al mismo tiempo, la dignidad y valores fundamentales de todo ser humano reconocidos hoy por el mundo civilizado -lo cual implica que el respeto a las tradiciones, lengua, religión y en general cultura de esos pueblos sólo admite como excepciones las necesarias para erradicar prácticas universalmente consideradas inhumanas, como el canibalismo".*

- Dentro de las aspiraciones que tienen estos pueblos es que se reconozca su derecho consuetudinario o modos de resolución de los conflictos. Así en el artículo 8 de este Convenio se establece que: *"1.- Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio. 3.- La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes"*. En materia del sistema jurídico y el derecho consuetudinario de los Pueblos Indígenas y dentro del marco de la lucha mundial contra la discriminación racial y la protección universal de los derechos humanos, la ONU emitió en 1987 el informe del relator José Martínez Cobo, quien concluye lo siguiente: *"Ante la coexistencia de un orden jurídico nacional y otros órdenes jurídicos consuetudinarios que rigen la vida de las poblaciones indígenas, se recomienda que: 1.- Se respeten los órdenes jurídicos indígenas y se admita la existencia de un pluralismo jurídico sin preeminencias injustificadas de parte del sistema jurídico nacional; 2.- Se acepten los criterios de fuero personal y de consideraciones geográficas-demográficas para la aplicación de los sistemas jurídicos existentes, según corresponda a las circunstancias; 3.- Se definan los límites del pluralismo jurídico y se delimiten los espacios culturales en los que no debe interferir el orden jurídico nacional; y se definan también aquellos aspectos que inevitablemente deben quedar regidos por el orden jurídico nacional, en la medida en que se refieren a la vigencia de valores y derechos considerados internacionalmente en la actualidad como fundamentales e indispensables a la vida contemporánea en sociedad"*.⁴⁸

Mediante esta investigación se plantea la necesidad de que se reconozca el derecho de los Pueblos Indígenas a dirimir internamente los conflictos, sin que ello afecte su fundamental derecho al acceso a la justicia formal.

⁴⁸ Informe del relator José Martínez Cobo, Estudio del problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, citado en: Stavenhagen, Rodolfo; Iturralde, Diego; *Entre la Ley y la Costumbre. El Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina*, IIDH, México, 1990, p. 16

g. Impacto del Proyecto Hidroeléctrico de Boruca

Desde el año de 1995 miembros de la comunidad y de la Asociación de Desarrollo Indígena de Rey Curré han denunciado la violación a sus derechos fundamentales, en particular el derecho a la Consulta en la implementación del proyecto de la Represa Hidroeléctrica de Boruca, por cuanto de llevarse a cabo, los habitantes de este Territorio Indígena tendrían que ser trasladados porque se vería inundado en su totalidad.

Actualmente, varias asociaciones han solicitado al ICE información acerca del proyecto. Entre éstas, se encuentra una asociación que se conoce *como Asociación para la Defensa y Desarrollo de las Comunidades Afectadas por el Proyecto* -en la cual no hay representación indígena-, y quien solicitó el cumplimiento de una serie de peticiones efectivas antes de llevar a cabo el proyecto.⁴⁹ Por su parte, la Asociación de Desarrollo de Rey Curré presentó una propuesta para crear las bases de un estudio que defina las relaciones entre las comunidades indígenas y el ICE; propuesta en la cual el primer paso que se solicita es información clara y precisa acerca del proyecto, con fundamento en el derecho a la consulta reconocido en el Convenio N° 169 a los Pueblos Indígenas.

Si bien es cierto la Dirección Ejecutora del Proyecto Hidroeléctrico Boruca ha llevado a cabo varias reuniones con comunidades indígenas para explicarles las ventajas del proyecto y además llevó a una delegación de miembros representantes de varios Territorios Indígenas al Proyecto Hidroeléctrico Arenal para que observaran el desarrollo de un proyecto en funcionamiento⁵⁰, las comunidades consideran que la respuesta que han obtenido del ICE es poco clara, ya que esta institución se ha limitado a indicar que el proyecto se encuentra en una etapa de estudio y que deben buscar el financiamiento para la obra; no obstante, al mismo tiempo se encuentran levantando encuestas, mediciones, construcciones, etc.

Por otro lado, la Defensoría de los Habitantes, interesada en conocer el impacto de este Proyecto en el patrimonio arqueológico nacional, solicitó información al Museo Nacional de Costa Rica. Mediante el oficio DG-395-00, fechado 27 de junio del 2000, el Museo Nacional informa lo siguiente: *"El estudio realizado mostró la existencia de sitios arqueológicos que*

⁴⁹ La Nación, 21 de mayo del 2000; *"ICE retoma Boruca. Gran Planta estará lista en el 2010. Represa implicará anegación de 25.000 hectáreas y reubicación de varios pueblos"*.

⁵⁰ En el mes de julio de 1999, 26 líderes indígenas de las localidades de Térraba, Salitre, Boruca, Ujarrás, Cabagra, Rey Curré, Abrojo acudieron a la invitación a conocer el Proyecto Hidroeléctrico Arenal (Oficio de la Gerencia ICELEC N° 3261-E, 14 de junio del 2000).

abarcan una **temporalidad desde 1500 a.C. a 1550 d.C. El estudio registró una amplia ocupación humana en toda la cuenca del Térraba.** Por medio de la investigación se identificaron 250 sitios, entre los que se incluyen sitios ceremoniales, funerarios, domésticos, etc. Permitiendo conocer la forma de vida de los antiguos pobladores de la región...Con respecto al proyecto hidroeléctrico, se han establecido diversos contactos con el ICE, para conocer cuál sería el desarrollo del mismo, sin que éste se haya definido a la fecha el alcance e impacto del mismo. Con el anuncio de su revitalización, se han reiniciado las conversaciones con el fin de que la parte arqueológica sea tomada en cuenta y se incluya en la planificación para hacerle frente al impacto que el proyecto tendrá sobre los sitios". La necesaria remoción de tierras y la inundación de 25.000 hectáreas en la zona provocarían no sólo la destrucción del patrimonio arqueológico, sino la extracción del mismo⁵¹, lo que contraviene los artículos 4 y 5 del Convenio N° 169 de la OIT.⁵²

Así la Defensoría de los Habitantes, dentro de su competencia, dará seguimiento al desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las disposiciones del Convenio 169 de la O.I.T.

6. Población Migrante

a. Introducción

La Defensoría de los Habitantes en su Informe de Labores 1999-2000 destacó la necesidad de implementar políticas integrales en materia migratoria debido a las demandas sociales que implica el desplazamiento de personas hacia el país -causado principalmente por las necesidades económicas que enfrentan en sus lugares de origen- y la necesidad de conciliar esta demanda con sus derechos fundamentales.

El tema de la recepción de población migrante en Costa Rica involucra una serie de aspectos que enfrentan quienes migran, los cuales, en forma reiterada, la Defensoría de los Habitantes ha señalado en los Informes de Labores de los últimos años. En ese sentido, la Defensoría de los

⁵¹ La Nación, lunes 25 de diciembre del 2000, "Riqueza Indígena en Riesgo. Denuncian pobladores de Boruca. 200 sitios arqueológicos amenazados por proyecto hidroeléctrico".

⁵² El Convenio N° 169 dispone en el Artículo 4: "1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados..." y el artículo 5: "Al aplicar las disposiciones del presente Convenio: a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente".

Habitantes ha sido enfática en la necesidad de la implementación de políticas integrales para lograr también la inserción de la población migrante en la dinámica social costarricense. Sobre el particular cabe destacar que el 9 de febrero del 2001 se presentó ante la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley de Reforma a la Ley General de Migración y Extranjería (Expediente Legislativo N° 14.269) el que, en principio, se aboca a su formulación.

La presentación de este proyecto de ley es el resultado del trabajo que ha desarrollado la Comisión de Alto Nivel, así como el primer paso hacia la implementación de políticas migratorias en el país. Corresponde ahora, dentro de un marco amplio de participación de todos los sectores involucrados, abocarse a su estudio a fin de ofrecer elementos para la discusión en el seno de la Asamblea Legislativa. Elementos que analicen de manera comprensiva e integral las distintas aristas del fenómeno migratorio y de los derechos humanos de las personas migrantes.

b. Las Políticas Públicas

i. El papel de la Comisión de Alto Nivel

Como bien se señaló en el Informe de Labores del periodo 1999-2000 en cuanto a la necesidad de determinar una política pública relacionada con la cuestión migratoria, y una vez concluida la primera etapa del régimen de excepción migratoria, el Gobierno de la República constituyó una Comisión de Alto Nivel o Comisión Asesora del Presidente en el tema migratorio, mediante Decreto Ejecutivo del 28 de enero del 2000.⁵³

Esta Comisión está conformada por los Ministros de Trabajo, Seguridad Pública, Justicia y Relaciones Exteriores y es presidida por la Segunda Vicepresidenta de la República.

En el mes de agosto del 2000, la Comisión de Alto Nivel convocó al Foro Permanente de Población Migrante, instancia en la que la Defensoría de los Habitantes funge como Secretaría Técnica, a una reunión para informar sobre el trabajo realizado hasta ese momento. En dicha reunión participaron la Viceministra de Relaciones Exteriores, el Viceministro de Seguridad Pública y el Director General de Migración y Extranjería por parte de esta Comisión y por el Foro Permanente de Población Migrante, la Defensora de los Habitantes, el Defensor Adjunto, organizaciones sociales, académicas y representantes de organismos internacionales. Dicho

⁵³ **DECRETO EJECUTIVO N° 28350-MP-G**, publicado en La Gaceta N° 20 del 28 de enero del 2000.

encuentro tuvo lugar como resultado de un compromiso adquirido en julio del 2000 con miras a lograr un acercamiento e intercambio con el Foro de Población Migrante.

En esta reunión se dio a conocer un documento Borrador sobre "*Lineamientos Generales para la formulación de una política migratoria*" a partir del cual se abordó el tema del rezago existente en la materia, del aumento en el ingreso de extranjeros de otras nacionalidades, así como de las manifestaciones de xenofobia que se empezaban a percibir y de conductas irregulares asociadas a procesos de legalización y tramitación de documentos. Punto particular ocupó la temática de la necesidad de contar con cooperación internacional, dada la insuficiencia de recursos con que cuenta el país para atender adecuadamente la situación migratoria actual. Al respecto, las autoridades de Gobierno informaron que Costa Rica había reactivado su participación en procesos regionales como OCAM y el proceso Puebla, así como la incorporación del tema migratorio en la política internacional.

Posteriormente y con el propósito de contribuir al proceso de elaboración de esta política, los miembros del Foro Permanente de Población Migrante remitieron a la Comisión una serie de observaciones sobre el citado borrador.

Mediante oficio número PE-315-00, de fecha 21 de agosto del 2000, se plantearon distintas observaciones por parte del Foro Permanente de Población Migrante al documento en cuestión, entre las cuales vale la pena extraer las siguientes, las cuales hoy resultan igualmente atinentes a propósito de la discusión del proyecto de ley recientemente presentado a la Asamblea Legislativa.

"En cuanto al documento en particular, es preciso señalar, que teniendo como referente que se trata de una propuesta en borrador, para un adecuado análisis de ésta resulta necesario contar con el diagnóstico que sobre la situación migratoria se tiene como fundamento de la propuesta. Dado que si bien el impacto del fenómeno migratorio en el aspecto social, económico y demográfico se tiene como parte de las razones del por qué de las políticas y de su orientación, es preciso conocer en forma más puntual los resultados de análisis del estado de situación que permitan explicar en qué forma – cuantitativa y cualitativamente- lo propuesto incidirá en su abordaje. Se considera entonces que esta información podría ser parte del contenido de una reunión de trabajo próxima que se llevaría a cabo entre los representantes de la Comisión y los miembros del Foro, de manera que se pueda formar criterio en torno a la adecuación de las propuestas a la dimensión del fenómeno. (...)

En forma satisfactoria se visualiza una perspectiva integral en el abordaje de las migraciones desde y hacia nuestro país, ampliando el marco de referencia estatal no sólo a las autoridades de migración y extranjería, sino a otras de carácter social y de desarrollo. Sobre este particular, es importante advertir la necesidad de hacer explícito y

consistente en cada uno de los segmentos de que se compone la propuesta esta perspectiva, con el propósito de que los lineamientos alcancen aspectos más allá de las reformas necesarias para el establecimiento del sistema de gestión migratoria sea la Reforma a la Ley General de Migración y Extranjería.

El punto anterior es particularmente importante si se toma en consideración que la propuesta es genérica e integral, debiendo quedar lo suficientemente desarrollada no sólo en materia de control migratorio –de cuyas reformas y acciones da cuenta el documento en forma más puntual- sino de los lineamientos y estrategias que deberán llevarse a cabo para que Costa Rica asuma y reconozca en forma explícita su condición de país receptor de flujos migratorios, condición derivada de múltiples e históricas razones y en la que el tema de la integración de la población migrante ha de ser tenido en cuenta en forma permanente en la agenda nacional. (...)

2.1 El Marco Institucional

Se considera que desde el inicio de este marco se debe tener en cuenta la visión integral las migraciones, lo cual ha de quedar claramente establecido incorporándose otras instituciones públicas relacionadas tales como las del sector salud, educación, trabajo, de programas sociales, medioambientales, de la mujer y de la niñez. Asimismo, a partir de este apartado se puede desarrollar la forma como instancias como el Foro Permanente de Población Migrante podrían contribuir al desarrollo de la política que se fije.

2.2 El Marco Normativo: Reforma integral de la Ley General de Migración y su reglamento

Efectivamente este punto está abocado en forma exclusiva al tema de la gestión migratoria y no a su abordaje en forma integral. Se deja por fuera importantes aspectos a ser revisados en el plano jurídico como es el tema laboral y la necesidad de introducir reformas que regulen de manera efectiva el trabajo de las personas migrantes, incluyendo la responsabilidad de los patronos y la intervención de la figura de los intermediarios, así como a la regulación de actividades específicas como el trabajo doméstico amén de aquellas modificaciones normativas que conduzcan a la reestructuración de las instancias correspondientes del Ministerio de Trabajo. Asimismo, y sin ánimo de ser en este punto exhaustivo, se debe tener en cuenta la adecuación normativa conforme a la especificidad de género y edad, perspectivas que resultan invisibilizadas en la propuesta, así como en cuestiones económicas y de producción.

En este punto, particular importancia tiene el tema de la ratificación de instrumentos internacionales. Si bien el documento hace mención somera a la necesidad de incorporar a la legislación migratoria los contenidos de aquellos que el país ratifique, no se hace ninguna referencia explícita a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familias, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el camino que sobre el particular seguirá nuestro país. Este lineamiento relevante precisamente en momentos en que se está en puertas de un proceso de reforma, al cual como marco de referencia internacional, la Convención citada habría de ser de obligada referencia.

Igualmente, en relación con la cuestión del marco normativo, especial mención se hace a la necesidad de considerar en forma específica el tema del refugio como un instituto particular que no debe confundirse con otros de carácter migratorio y cuyo tratamiento

requeriría al menos de un capítulo propio en cualquier propuesta relacionada con la gestión migratoria. Este abordaje implicará a su vez la definición clara de la instancia gubernamental encargada del tema. (...)

2.5 Política Migratoria y Políticas de Seguridad

Este tema igualmente resulta tan sólo propuesto en tanto se desconoce el alcance y la relación que habrá de darse entre ambas políticas. En este aspecto la política y las acciones que se perfilan en materia de migración irregular se desconocen. (...)

2.7 Migración Laboral

Si bien todo el tema de la integración ha de encabezar las políticas que se analizan, en particular el tema laboral de las migraciones debe ser parte relevante de estas políticas. En este aspecto, el documento posterga el diseño de una política sobre las migraciones laborales y en su lugar incorpora más bien acciones específicas en la materia, sin que se visibilice con claridad el papel de instancias como el Ministerio de Trabajo o la Caja Costarricense del Seguro Social. Acciones que si bien tienen que ver con la situación actual no resultan enlazadas a la orientación de una política definida, que en su momento habrá de tener en cuenta, además, estudios sobre la demanda del país del trabajo migratorio. Por otro lado, se percibe cierta tendencia a que lo propuesto enfatice sobre las responsabilidades del trabajador, sin que se reconozcan en forma concomitante la de los patronos o empleadores, en sus distintas modalidades. (...)

2.9 Integración Social de los Migrantes

Como se ha señalado en forma reiterada, el Foro estima que este aspecto es uno de los pilares fundamentales –junto con el de gestión migratoria– de una política de Estado en materia de migraciones. La integralidad con el cual debe ser abordado supera las acciones puntuales que se señalan en el documento. Este aspecto responde a cómo se visualiza el país como punto de encuentro y convivencia de personas de origen diverso, a partir del cual se consolida una sociedad multicultural –así gestada desde tiempos atrás–. Esta reflexión, fundamento en la posterior formulación de una política de Estado, habrá de darse de la forma más participativa y amplia posible y su resultado, sin lugar a dudas formará parte de la columna vertebral del sistema que se pretenden desarrollar.

Por otro lado, el tema de la integración social tiene que tomar en cuenta las distinciones de status y condición que ostentan los extranjeros en el país, su arraigo, sus vínculos familiares y una serie de aspectos que garanticen la incorporación en los diferentes procesos societarios. Consideración que deberá incluir como ejes transversales la especificidad de género y la condición etaria, en particular la situación de la niñez y la adolescencia.

2.10 Vinculación con la población costarricense que vive en el exterior

Se estima que este es un segmento que merece un enfoque más amplio. Se trata de un cambio de perspectiva de ser país receptor de flujos migratorios a la posibilidad de constituirnos en un país que a su vez tiene incidencia en el movimiento migratorio fuera de sus fronteras –país expulsor–. Tema que apenas está planteado en el documento. (...)

2.13 Participación en las instancias regionales y multilaterales

Ambos se consideran instrumentos para un fin. Importantes en cuanto a su incidencia tanto en la formulación y establecimiento de una política pública en materia migratoria cuanto en su desarrollo y consolidación. Sin embargo, igualmente quedan por fuera aspectos importantes como los lineamientos que se seguirán en materia de integración social, lo cual va más allá de la participación de instancias específicas como el Ministerio de Educación o las oficinas consulares, para convertirse en una estrategia nacional a favor del respeto a la diversidad, a la multiculturalidad y en general, a los derechos humanos, que combata abierta y claramente cualquier viso de intolerancia, discriminación y xenofobia."

ii. Seguimiento al régimen de excepción migratoria

Como parte del trabajo que esta Defensoría ha venido realizando en el tema, se ha dado seguimiento al proceso de amnistía migratoria, para lo cual se realizaron visitas a algunas oficinas regionales de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Entre los distintos aspectos analizados, se encontró que la escasez de recursos con que operan las oficinas de Migración así como el recargo de funciones del personal tiene como resultado el atraso en la emisión de las resoluciones de las solicitudes recibidas en el marco del proceso de amnistía. Tal fue el caso, por ejemplo, de las oficinas de Pérez Zeledón, Golfito y Paso Canoas, zona sur del país y la de Ciudad Quesada en la zona norte.

Cabe recordar que si bien el proceso de solicitudes de amnistía concluyó en julio de 1999, el trámite de éstas continúa, dado que en este momento el proceso se encuentra en la etapa de renovación de las cédulas otorgadas. En algunos casos, las oficinas comenzaron a renovar cédulas sin haber concluído la primera etapa del proceso de otorgamiento, tal es el caso de San Carlos, Limón y Quepos.

A la fecha, según la oficina de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería, se recibieron 155,616 solicitudes de amnistía, de las que se han expedido 132,166 cédulas y se renovaron durante el año pasado 39,404 cédulas.⁵⁴

iii. Estado de la situación de la Convención Internacional sobre protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares de Naciones Unidas

⁵⁴ Información suministrada por la Dirección de Migración y Extranjería mediante oficio N° DG-0043-01, de fecha 11 de enero del 2001.

Tomando en cuenta que los principios que dan origen a muchos de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos hablan también de la protección de las personas migrantes, es que la Asamblea General de las Naciones Unidas en Asamblea General aprobó la Convención Internacional Sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y Sus Familias mediante la resolución A/RES/45/158 del 25 de febrero de 1991, con el fin de intensificar los esfuerzos por proteger y garantizar el respeto de sus derechos fundamentales a partir de su condición de desplazados. Esta Convención requiere de la ratificación de 20 países para que pueda entrar en vigencia; sin embargo, hasta la fecha se cuenta con la ratificación de 15, entre ellos: Azerbaijón, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Chile, Egipto, México, Marruecos, Filipinas, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Turquía y Uganda.

Atendiendo a la importancia de este instrumento internacional y a la situación actual del país dentro de la dinámica del Foro Permanente de Población Migrante, se realizó el 28 de junio del 2000 un taller con el fin de conocer y analizar el documento de la Convención por parte de los miembros con el fin de propiciar su estudio y discusión a nivel del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Este tema se encuentra en la agenda del Foro y se espera para el presente año poder desarrollar distintas actividades encaminadas a este fin.

c. Abordaje Regional del tema migratorio

i. Desde la Federación Iberoamericana de Ombudman

La Federación Iberoamericana de Ombudman (F.I.O.) se reunió en México del 21 al 24 de noviembre del 2000. En dicha reunión participó la Defensora de los Habitantes como representante de Costa Rica.

Uno de los ejes centrales de este Congreso fue el tratamiento del tema de migrantes, refugiados, desplazados, xenofobia e intolerancia desde las Procuradurías o Defensorías de Habitantes de los países participantes. Se destacó además que Costa Rica se ha convertido en el principal país receptor dentro de la región centroamericana, principalmente de población desplazada de su vecino país Nicaragua.

En ese sentido, se discutió sobre la posición de esta Defensoría sobre las políticas migratorias que, como se ha venido señalando en este informe, hace necesaria y urgente la implementación de una política migratoria que incluya la integración de esta población en el desarrollo social del

país. También se ha reconocido el esfuerzo por legalizar a las personas migrantes a través de los tres procesos de excepción migratoria.

Dentro de las conclusiones de la actividad, la F.I.O. propone mantener dentro de su agenda el tema migratorio a partir de políticas institucionales que le permitan vigilar la definición por parte de los Estados de las políticas públicas dirigidas a este tema, desde cada una de sus representaciones en los diferentes países.

Este objetivo puede realizarse a partir de propuestas concretas, de las cuales se destacan:

- " - *Definir estrategias conjuntas para incidir en la obligación de los Estados de diseñar políticas migratorias dentro de los planes nacionales de desarrollo para incorporarlas dentro de los programas sociales para propiciar relaciones integradoras y no discriminatorias.*
- *Promover e interesar a los Estados para la promulgación de leyes o políticas administrativas de amnistía para inmigrantes indocumentados para lograr su inserción social*
- *Mantener seguimiento al Proceso Puebla*
- *Promover la ratificación de la Convención por la Protección de todos los trabajadores Migratorios y sus familiares, y otros tratados internacionales existentes en materia de asilo, apatridia y refugio, así como dar cumplimiento a los Principios Rectores de los Desplazados Internos emitidos por las Naciones Unidas."*

ii. *Propuesta desde el Consejo Centroamericano de Procuradores*

Dentro del marco de trabajo del tema migratorio, la Defensora de los Habitantes en su calidad de Presidenta del Consejo Centroamericano de Procuradores y Defensores de Derechos Humanos promovió un proyecto de asistencia técnica a las Procuradurías ante la Cooperación Suiza, para la elaboración de estrategias y mecanismos de coordinación para la ejecución de políticas públicas migratorias desde estas instancias.

El objetivo fundamental de éste es *"Preparar técnicamente a los Ombudman de Centroamérica en la elaboración y coordinación -con entidades gubernamentales y civiles -de mecanismos para poner en marcha estrategias y políticas públicas para la atención y protección de poblaciones migrantes en países centroamericanos."*

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, en atención a las actividades del proyecto, presentó ante la Secretaría Técnica del Consejo Centroamericano, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, un informe que incluye aspectos como los mecanismos

de atención e intervención de poblaciones desplazadas, actividades de promoción y divulgación de los derechos de la población migrante así como los resultados obtenidos a partir del trabajo del Foro Permanente de Población Migrante.

Este informe forma parte de un documento consolidado que elaboró la Secretaría Técnica con los aportes de los miembros del Consejo, el cual sirvió de base para la realización del Seminario sobre Mecanismos de Coordinación para la Ejecución de Políticas en Materia Migratoria, celebrado en la ciudad de Managua, Nicaragua durante los días 21 y 22 de febrero pasado.

Esta actividad reunió a un importante grupo de autoridades públicas y de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema migratorio, contando con la participación de delegados de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. En un proceso participativo y de consulta junto con representantes de las Procuradurías y Defensorías del área, estos sectores aportaron insumos esenciales para el desarrollo de estrategias de colaboración y coordinación tanto nacionales como regionales en torno al fenómeno migratorio.

Es importante destacar que, además de la siempre dispuesta participación de la sociedad civil, en esta ocasión los representantes gubernamentales, todos de las Direcciones Generales de Migración, entre los cuales cabe destacar la participación del Viceministro de Gobernación de Costa Rica, ofrecieron una serie de aportes a la discusión que permitieron lograr una radiografía del estado de la situación y de las propuestas que se encuentran en proceso de ejecución a favor del mejor abordaje de la cuestión migratoria, así como la expresa manifestación de voluntad política para abrirse a la discusión de la temática. Igualmente se contó con la valiosa participación de expertos en la materia por parte del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Organización Internacional de las Migraciones, oficina de Argentina, quienes aportaron sus conocimientos y experiencias al intercambio previsto.

Igualmente destacada fue la intervención del señor Embajador de Suiza, Dr. Rodolphe Imhoof, quien apuntó de manera certera la relevancia de este tema para los organismos cooperantes y la necesidad de la coordinación de esfuerzos para procurar planteamientos integrales por región.

Entre las principales conclusiones del evento están:

- El tema de las migraciones requiere ser abordado de forma prioritaria en las agendas de trabajo, no sólo en el ámbito de las Procuradurías y Defensorías del área, sino en la agenda de los países de la región como un reto que responde al signo de los tiempos. A la par de la

globalización, la cuestión de la movilidad humana debe ser ubicada en el puesto de importancia que le corresponde en función de la incidencia del desplazamiento de grupos de personas a lo interno y a lo externo de los territorios nacionales en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida en resguardo de sus derechos fundamentales.

- El Consejo Centroamericano ha estimado urgente convocar en forma amplia a los distintos sectores involucrados en la temática migratoria en procura de establecer mecanismos de cooperación y apoyo que permitan el desarrollo de acciones efectivas a favor de los derechos fundamentales de las poblaciones migrantes, sea en los países de origen como en los países de tránsito y destino, así como el reconocimiento del impacto de estas migraciones en las sociedades que sufren el éxodo de sus habitantes y en aquellas que les acogen. Si bien los desplazamientos humanos son una constante en la historia mundial, lo cierto es que en la actualidad su abordaje y sus consecuencias demandan nuevas fórmulas de atención.
- Hasta ahora la cuestión migratoria ha sido considerada desde los Estados como una materia reservada al ámbito de la discrecionalidad de los actos de gobierno; sin embargo, como bien se puntualizó en forma recurrente durante el evento, poco a poco se va perdiendo esta exclusividad para ingresar en el ámbito de las políticas de desarrollo de los pueblos y, por ende, de competencia de otros sectores sociales además del gubernamental. Resulta clara y plenamente legitimada la demanda de participación de las personas y de las organizaciones sociales interesadas e involucradas en las migraciones, de forma que coadyuven no sólo en el análisis de la cuestión y en la formulación de propuestas, sino a su vez en su ejecución y fiscalización, esta última en concordancia con una emergente cultura de transparencia y rendición de cuentas en la función pública.
- Como experiencias exitosas que ofrecen en la actualidad condiciones favorables para el trabajo conjunto, se destaca el surgimiento de instancias locales, nacionales y regionales que favorecen no sólo el diálogo y la confrontación de ideas y planteamientos, sino además la conjunción de acciones concretas dirigidas a la promoción de derechos, a la protección y defensa y a la construcción de políticas públicas migratorias, por medio de las llamadas Mesas Nacionales o Foros Permanentes de Población Migrante. En este sentido, las Procuradurías y Defensorías de Derechos Humanos se visualizan como instancias facilitadoras y promotoras de estos procesos, tarea que responde plenamente a su mandato natural de instancia protectora de derechos.
- Además del fortalecimiento de estos espacios de diálogo, igualmente se plantea la urgencia de promover a lo interno de los Estados la promulgación de leyes que reconozcan los derechos de las personas migrantes, incluyendo la ratificación de instrumentos

internacionales importantes, particularmente la Convención para la Protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Asimismo, se enfatizó en la necesidad de trabajar en el intercambio de información mediante redes y a la realización de campañas divulgativas locales y nacionales sobre los derechos y deberes de las personas que migran, de sensibilización a las poblaciones de acogida y de creación de condiciones en aquellas comunidades particularmente proclives a la migración por parte de sus integrantes. Especial énfasis se dio a la interposición de acciones para velar por las condiciones de empleo, la calidad de vida y el impacto al ambiente de algunos proyectos que involucran población migrante, enfatizando la necesidad incluir en este abordaje especificidades de género, de edad y de etnia.

A partir de esta actividad, el día 23 siguiente, los representantes de las Procuradurías y Defensorías de Derechos Humanos de Centroamérica se reunieron en un taller de trabajo con el propósito de sistematizar los insumos dispuestos durante el seminario, así como para plantear una propuesta de trabajo conjunto en la cuestión migratoria, documento que será sometido a la consideración del Consejo Centroamericano de Procuradores y Defensores de Derechos Humanos el próximo 14 de marzo del 2001 y del cual saldrá una definición de acción que se desarrollará con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos como Secretaría Técnica de dicho Consejo.

iii. Encuentro de movilidad humana

En el marco de desarrollo de redes de apoyo, la Defensoría de los Habitantes fue invitada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y la Pastoral Social de la Iglesia Católica, a participar en el III Encuentro de Movilidad Humana celebrado en setiembre pasado, al cual asistieron también organizaciones de otros países de Latinoamérica que trabajan con la temática migratoria.

Como resultado de este encuentro los representantes de países como Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, principalmente, asumieron diversos compromisos a favor del trabajo con la población migrante. Entre los compromisos asumidos por los representantes de Costa Rica, se destacó el fortalecimiento del Foro Permanente de Población Migrante para lo cual se proponen las siguientes actividades:

- Promover la creación de foros locales

- Incorporar a la Arquidiócesis de San José, y a la Diócesis de Limón.
- Incidir en la formulación de políticas migratorias y de la nueva ley General de Migración
- Divulgación del Manual de derechos laborales de personas migrantes y refugiadas
- Dar seguimiento a las actividades de los Medios de Comunicación
- Dar seguimiento o continuidad a los talleres de formación y capacitación de población migrante
- Identificar la dimensión de la migración en Costa Rica
- Visibilizar la afluencia de personas solicitantes de refugio teniendo en cuenta la situación de los ciudadanos colombianos y dar seguimiento al plazo para la resolución de las solicitudes de refugio.
- Promover desde el Foro y ante las autoridades públicas, la existencia de una infraestructura para las personas migrantes que esperan ser deportados o que serán rechazados, con prioridad en las zonas fronterizas
- Fortalecer la relación de los Foros de Costa Rica y Nicaragua para apoyar la iniciativa del proyecto binacional de la Diócesis de Ciudad Quesada con la de Nicaragua

iv. Reunión en San Carlos de Nicaragua

Por invitación de la Pastoral Social de la Diócesis de Ciudad Quesada, la Defensoría de los Habitantes asistió a una reunión en el Departamento de Río San Juan en San Carlos de Nicaragua en el mes de noviembre pasado, en la que participaron por parte de Costa Rica funcionarios del Ministerio de Trabajo, de la Caja Costarricense del Seguro Social de la Zona Norte y agentes pastorales, y, por el lado de Nicaragua, funcionarios de instituciones públicas como la oficina de Migración, el sector agrícola, Ministerio de la Familia, Consulado de Nicaragua en Costa Rica, Pastoral Social-Cáritas de Nicaragua, entre otros.

El objetivo de la reunión fue analizar la situación de las personas migrantes en ese sector fronterizo y crear redes de apoyo para atender los problemas concretos de estas personas. La reunión concluyó con el compromiso de los representantes de ambos países de mantener una estrecha coordinación con el fin de proteger los derechos de las personas migrantes, procurándose efectuar una reunión en territorio costarricense en febrero del 2001.

A su vez, se apoyó la propuesta de la Pastoral Social de la Diócesis de Ciudad Quesada para la elaboración de panfletos de carácter informativo para las personas migrantes sobre los deberes y derechos en Costa Rica, oficinas públicas en el país donde pueden acudir a solicitar información, recibir asesoría, así como la urgencia de buscar alternativas de atención para las

personas migrantes indocumentadas que son detenidas con miras a ser devueltas a su país de origen, particularmente en la zona norte. Esta propuesta incluye el acuerdo de coordinar acciones en ambos países para realizar una campaña de concienciación sobre la importancia de la documentación de las personas que migran, así como facilitar información permanente sobre las posibilidades reales de trabajo en el país.

d. Procesos de deportación y rechazo

Un tema consustancial a la cuestión migratoria lo constituye el de los controles fronterizos. A este respecto, durante el año 2000 y lo que va del 2001, el Gobierno de la República ha venido ejecutando un operativo conjunto entre diferentes cuerpos policiales denominado Operativo Arenal que, según se ha informado a través de los medios de comunicación, tiene como propósito detectar el ingreso irregular de los migrantes⁵⁵.

En lo que atañe a la cuestión migratoria se ha informado que se han detectado personas migrantes que ingresaron irregularmente en el país, sea porque se encuentran indocumentadas o por no haber cumplido con los trámites regulares de ingreso y salida entendiéndose de residentes. Se registran así unas 5,410 personas que han sido rechazadas o deportadas.⁵⁶

A raíz de este operativo, se presentó una denuncia a la Defensoría de los Habitantes por parte de la Pastoral Social de Ciudad Quesada, sobre supuestas detenciones arbitrarias que posteriormente fueron subsanadas por las autoridades migratorias, así como por la retención de cédulas de residencia a cinco personas. En atención a este asunto y dentro del ámbito de control de legalidad, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Dirección General de Migración y Extranjería investigar los hechos.⁵⁷ Si bien en su respuesta se logró clarificar la situación de estas personas, no se pudo acreditar la retención de los documentos, encontrándose a la espera de nuevos elementos de juicio que pudieran sustentar la denuncia inicial.

e. Seguimiento Informe Anual 2000

i. Educación

⁵⁵ " La detención masiva de nicaragüenses es el primer logro de la segunda etapa del Operativo de Seguridad Arenal Dos, que el Ministerio de Seguridad Pública puso en marcha el martes último a lo largo del cordón fronterizo norte." Página 8ª, La Nación, jueves 4 de enero del 2001.

⁵⁶ Al Día página 12, miércoles 24 de enero del 2001. " Enero movido en la Zona Norte: 5410 nicaragüenses devueltos".

⁵⁷ Oficio PE-004-2001, de fecha 8 de enero del 2001.

En el informe de Labores del periodo 1999-2000 se expuso detalladamente sobre la situación del sistema educativo del país en relación con la población migrante. En ese sentido, se informó sobre un proyecto que está desarrollando la Organización Internacional para las Migraciones con financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) que se denomina: "AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE EN COMUNIDADES SELECCIONADAS AFECTADAS POR MIGRACIÓN NICARAGÜENSE RELACIONADA CON EL HURACÁN MITCH".

El objetivo fundamental de este programa es ampliar y mejorar el acceso a la educación general básica en comunidades que, como consecuencia del Huracán Mitch, aumentaron significativamente su población de inmigrantes nicaragüenses.

Considerando que entre los componentes sociales de abordaje de la temática migratoria y del proceso de inserción en el país, el de Educación junto con el de Salud, constituye uno de los aspectos que amerita se brinde un seguimiento cercano respecto a los proyectos existentes, cabe destacar los principales avances en la materia: ⁵⁸

- **Infraestructura:** está dirigido a escuelas con una matrícula significativa de inmigrantes y sobrepoblación estudiantil. Un total de 86 escuelas participan en este componente al cumplir con los criterios de selección del proyecto y al contar con un terreno disponible para la construcción. El 70% de las 85 escuelas seleccionadas se ubican en el Gran Área Metropolitana, el restante 30% están localizadas principalmente en la Zona Norte, la Región Atlántica y Guanacaste. La totalidad de la infraestructura escolar se concluyó en diciembre del 2000.
- **Educación:** tiene como objetivo la mejora de la calidad de la oferta educativa en comunidades con mayor incidencia migratoria. Para este fin, el MEP coordina la capacitación y aporta libros de texto para alrededor de 300 escuelas seleccionadas. El proyecto, por su parte, provee materiales didácticos complementarios y capacita a funcionarios y administradores, particularmente en cuanto a la atención especial para estudiantes inmigrantes. En este sentido, se prevé la capacitación en 325 escuelas a 1,850 administradores y docentes de Educación Primaria y de Adultos, así como la dotación de material didáctico para 15,000 estudiantes nacionales e inmigrantes de las escuelas seleccionadas.

Según lo informado por la OIM, se ha concluido la construcción de 260 aulas y 54 baterías sanitarias; asimismo, se han reparado un total de 91 aulas, se han entregado 260 escritorios y sillas para profesores y 260 estantes metálicos para las 260 aulas construidas.

⁵⁸ Información suministrada por Anne Roberts y Berta Fernández de la OIM, tomado de informe sobre avance del proyecto, enero 2001.

Por otra parte, se han capacitado 1,089 maestros y administradores del MEP a través de 150 talleres destinados a sensibilizar sobre el tema de la migración y proporcionar a las y los participantes las herramientas técnicas para mejorar el apoyo a los alumnos extranjeros

En el mes de noviembre del 2000, se finalizó la fase introductoria de la capacitación para la alfabetización de personas adultas, incluyendo un módulo de sensibilización sobre los temas de migración e interculturalidad, en aproximadamente 125 escuelas del Programa MEP/OIM/AID, las cuales manifestaron su interés en ampliar o crear un programa de alfabetización de adultos. Se contó con la participación de 327 docentes, cumpliendo con la meta de 300 docentes planteada originalmente.

Iniciativas como esta contribuyen al mejoramiento del sistema educativo. Lamentablemente se reconoce el carácter limitado de las mismas, pues dependen de los recursos financieros facilitados por la cooperación internacional. Dado el aporte de los organismos internacionales, se impone a las autoridades públicas, específicamente a las educativas propiciar la continuidad de estos esfuerzos no sólo dotándolas de recursos presupuestarios, sino aprovechando en la experiencia educativa cotidiana los insumos que se han suministrado, a fin de garantizar la plena incorporación de los estudiantes inmigrantes al sistema educativo nacional, y a través de éste, a la comunidad.

ii. La situación de las oficinas de inspección del Ministerio de Trabajo

La Defensoría de los Habitantes en los dos últimos Informes de Labores ha señalado con respecto a la situación de las oficinas de inspección del Ministerio de Trabajo lo siguiente:

Informe Anual 1998-1999: *“Esta Defensoría considera necesario que el Ministerio de Trabajo en vista de este nuevo panorama fortalezca la función de control que le corresponde. En la actualidad la acción de la Dirección General de Inspección es muy limitada por la falta de recursos, lo que debe ser solventado a la brevedad con miras a garantizar las nuevas reglas que rigen la materia”.*

Informe Anual 1999-2000: *“Cabe destacar que la labor de estos funcionarios es fundamental para hacer un cumplimiento efectivo de la legislación laboral, de forma que se garantice a los trabajadores las condiciones y derechos laborales fundamentales, así como el cumplimiento de las obligaciones patronales - cotización a la seguridad social y política de*

riesgos laborales, entre otras, - y se desestimule a su vez la explotación por parte de empleadores que se atienen a la irregularidad de los trabajadores para evadir el cumplimiento de salarios mínimos y pago de cargas sociales."

A propósito de estas consideraciones y en atención a recomendaciones específicas que ha emitido la Defensoría en cuanto al fortalecimiento de las oficinas de inspección en las distintas localidades del país y principalmente de aquellas con particular concentración de trabajadores migratorios, se ha percibido una mejor disposición del Ministerio de Trabajo para procurar el mejoramiento de esta función y se conoce de la propuesta de un plan que aunará esfuerzos entre estas instancias y las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, con miras a reducir la contratación de mano de obra en condiciones ilegales, así como la intermediación de terceros en perjuicio, especialmente, de los propios trabajadores.

No puede obviarse el reconocimiento que merecen los funcionarios de la oficina de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que constantemente actualizan la información sobre la demanda de fuerza de trabajo, características y, en general, sobre la situación de la mano de obra migrante, a través de estudios de campo que incluyen el desplazamiento a las diferentes regiones del país en donde se contrata mano de obra migrante.

Los estudios se consideran fundamentales para valorar la contratación de esta mano de obra, debido a que sus resultados refieren a datos como cantidad de trabajadores que se requieren para las distintas cosechas, valoración de las condiciones de vivienda o albergue en los centros de trabajo, detección de patronos que evaden el pago del seguro social, en algunos casos la prevención a los patronos sobre el respeto de los derechos laborales de los trabajadores.

7. Población en situación de indigencia

"Pero dicen que tiene que haber un lugar para adictos, otro para ancianos y otro para minusválidos, y nos

quieren separar poniéndonos una etiqueta según ellos nuestra condición, pero qué pasa cuando una persona tiene las tres etiquetas, entonces dónde cabe? (...) Yo lo sé..."

Don Max. Un beneficiario del Hogar de Indigentes El Buen Samaritano.

El nivel de indigencia registrado en Costa Rica, en 1999, es similar al que ha prevalecido desde 1993, esto es: 6,7% (47.805) de los hogares⁵⁹, a pesar del notable crecimiento económico que se registró ese año. De ahí que no se pueda equiparar crecimiento económico con desarrollo humano sostenible, pues este último alude a la necesidad de crear mecanismos efectivos de distribución de la riqueza. "Al considerar la población a nivel nacional, un 23,7% de las personas (686.400), casi uno de cada cuatro residentes en territorio nacional, se hallaba en situación de pobreza, y un 7,5% (217.415 personas) en pobreza extrema o indigencia (...) En el caso de la indigencia, el aumento fue muy fuerte: el porcentaje de hogares en situación de indigencia pasó de 2,9% a 4,5%"⁶⁰

Si a lo anterior se aúna el hecho de que actualmente 3 de cada 4 hogares dependen del salario y que cerca de la mitad de los hogares pobres corresponden a familias cuyo jefe se clasifica dentro de la población flotante, entonces se está ante un inminente aumento del riesgo de pobreza, que implicaría a su vez un crecimiento del porcentaje de indigencia.⁶¹

a. El caso del Hogar de Indigentes El Buen Samaritano

El 18 de julio del 2000 el Hogar de Indigentes El Buen Samaritano, ubicado en la ciudad de Alajuela, presentó a la Defensoría de los Habitantes una solicitud de intervención ante la actuación y omisión del Ministerio de Salud, la Junta de Protección Social, y el Departamento de Instituciones de Bienestar Social del IMAS, pues al no reconocerla en sus normas clasificatorias, les era limitado o denegado el apoyo estatal. A la vez, dado que no podía obtener una "aprobación de funcionamiento" no podían firmar un convenio de pensiones del Régimen No Contributivo con la Caja Costarricense del Seguro Social, como tampoco una Declaratoria de Utilidad Pública de parte del Ministerio de Justicia y Gracia.

59 Tómese en cuenta que el informe "Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible", Nº 6, advierte que en el cálculo del porcentaje de indigencia y pobreza no fueron considerados 14,6% de los hogares que reportaron ingreso familiar cero o ignorado.

60 Ídem ant. Pág. 99-100.

61 Cardona, Rokaël et al. (2000) "Ciudadanía en Precario: Globalización, desigualdad social y pobreza en Rotterdam y San José", 1º ed., San José, Costa Rica: FLACSO. Pág. 37.

Por medio de la revisión de la normativa que rige a las instituciones citadas se constató que las organizaciones que atienden personas indigentes son omitidas. Esta situación responde, en parte, a que hasta mediados del siglo pasado existió una ley que criminalizó la indigencia, conceptualizándola como vagancia y mendicidad. Por ello, en la actualidad, la no inclusión de estas organizaciones constituye un resabio de aquella criminalización que debe ser superada en aras de equiparar la normativa nacional con los avances de la doctrina de derechos humanos y los aportes de las ciencias sociales. Esto es, reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales como derechos humanos, y, comprensión de la pobreza como un fenómeno social multicausal. El perjuicio que ocasiona el no reconocimiento de las instituciones para indigentes deviene en un perjuicio al servicio que deben brindar las instituciones públicas a todas las personas sin distinción alguna. Además, debe llamar la atención el hecho de que la afectación que sufren estas instituciones sea de la misma índole que la que sufren las personas indigentes cuando personalmente procuran tener acceso a los servicios públicos, denegándoseles y, por lo tanto, discriminándolas en su dignidad humana.

Ahora bien, la Defensoría de los Habitantes ha señalado que "aunque sean muy loables las iniciativas civiles de *buena voluntad*, el Estado debe asumir la responsabilidad social que le da su razón de ser, sea directa o indirectamente, alentando, regulando y controlando tales iniciativas en vista del evidente interés público y social que reviste su actividad. Por ende, no debe frustrarlas imbuyéndolas en trámites burocráticos, absorbentes de los pocos recursos destinados a la población en extrema pobreza. Para ello debe tenerse presente, que si el Estado *delega* parte de su responsabilidad en las organizaciones civiles esta delegación debe ser proporcional a los recursos que les asigne."⁶²

Luego, como parte del proceso de regulación y control de los establecimientos en donde se brindan diferentes servicios de salud a diversos grupos poblacionales, el 17 de agosto del 2000, fue emitido el Reglamento General de Habilitación de Establecimientos de Salud y Afines, N° 28828-S. Sin embargo, los establecimientos que atienden personas en situación de indigencia no fueron especificados como tales. Fue observado que la clasificación técnica partía de "tipos de servicios de salud" y no de un enfoque de atención integral a las necesidades de los diferentes grupos poblacionales, por lo que se advirtió que no resultaba válido forzar las iniciativas de atención a personas indigentes enmarcándolas en una que no las describía.

62 Las citas de este apartado fueron tomadas de la Resolución N° 09697-22-2000-QJ

Además, la clasificación divide la población según patologías y grupos de edad, pero en las personas que viven en situación de indigencia, se mezclan diferentes patologías biopsicosociales que deben ser atendidas integralmente, esto es, salud, seguridad social, alimentación, vestido, capacitación, trabajo, alojamiento, identidad. La edad tampoco perdona a las personas que viven en situación de indigencia, lo que sucede es que las personas menores de edad y las personas adultas mayores no viven situaciones de indigencia, sino de abandono social. Esas personas deben ser protegidas obligatoriamente por el Estado.

Esta última labor debe coordinarse entre los establecimientos que atienden personas indigentes, por una parte, con el CONAPAM y los establecimientos que atienden personas adultas mayores y, por la otra, con el PANI (institución a la que le corresponde brindar la protección que requieren las personas menores de edad), de forma que se establezca un mecanismo de remisión de los primeros hacia los segundos.

Luego, por medio de un estudio exploratorio sobre las características generales de las personas en situación de indigencia que realizó el Ejército de Salvación para el IMAS, en junio del 2000, se determinó que el 90,4% de las personas indigentes tenía problemas de dependencia a sustancias adictivas, sea alcohol, tabaco o el crack⁶³; pero lo cierto del caso es que estos tres tipos de adicciones no pueden ser tratados de la misma forma, porque no sólo el estigma y la aceptación social son diferentes, sino que los problemas personales que acarrearán son también diferentes. Esto implica que el dato no deba generalizarse a todas las personas indigentes estigmatizándolas como drogadictas. Las dependencias son sólo uno de los tantos problemas que afectan a esta población. Además, es necesario diferenciar a quienes la indigencia las llevó a una situación de farmacodependencia, de quienes la farmacodependencia las llevó a una situación de indigencia. Tal diferenciación es de radical importancia en el desarrollo de medidas de Inclusión Social.

Los establecimientos de atención a personas en situación de indigencia no deben, por tanto, ser visualizados como establecimientos de atención a alcohólicos y farmacodependientes, sin perjuicio de que como parte de los servicios integrales que presten se ejecute un programa de atención especializada para las personas que son víctimas de adicciones a drogas ilícitas o al alcohol, en cuyo caso se requeriría la intervención del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), pues a esta entidad le corresponde regular el funcionamiento y

63 Artavia, Xinia y Astúa, Ivonne (2000) "María y Somoza: indigentes por condiciones de su vida". Resumen ejecutivo. San José, Costa Rica: Ejército de Salvación.

asegurar la calidad de los servicios vinculados a la prevención y tratamiento del consumo de drogas (Reglamento General del IAFA, Art. 2, Inc. b)

Ahora bien, dado que el Ministerio de Salud reconoció que no existía la normativa regulatoria ni acreditadora del funcionamiento de los establecimientos que atienden población en situación de indigencia, y siendo que tal situación constituía una limitación para que el Hogar de Indigentes El Buen Samaritano pudiese tener acceso a ciertas facilidades y recursos que apoyen su labor, se recomendó al Ministerio de Salud dictar con celeridad las normas de habilitación y acreditación para los programas de salud que brindan los establecimientos que atienden personas en situación de indigencia, dándole amplia participación a las organizaciones civiles que tratan con este sector poblacional y al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), para no omitir aspectos como el detectado en el Reglamento citado. Valga señalar que, el 3 de enero del 2001, ese Ministerio informó que recientemente se habían concluido la etapa de elaboración de la normativa recomendada, para pasar a la etapa de validación, previa su aprobación.

En este mismo orden de cosas, se llamó la atención a la Junta de Protección Social de San José, para que -en atención a su solidaria misión- reconociera en las normativas que regulan su quehacer a las organizaciones que trabajan con personas en situación de indigencia, para que pudieran ser beneficiarias del producto de los premios prescritos y no vendidos, todo ello como una forma de contribuir con el deber del Estado de garantizar a estas personas el pleno disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Por último, siendo que la prestación de servicios a las personas en situación de indigencia es una obligación legal para el Instituto Mixto de Ayuda Social, al ser la institución rectora en materia de políticas de atención a la extrema pobreza no puede supeditar sus acciones a que las instituciones públicas terminen de descubrir, caracterizar, visibilizar y convertir en estadísticas a estas personas, por lo que se le recomendó apoyar y reconocer a las organizaciones sociales que trabajan con población indigente, en programas de alimentación, vestuario y aseo personal. La recomendación fue acogida en aras de la visibilización, reconocimiento y apoyo solidario a este sector poblacional.

8. Población BGLT

- a. Seguimiento a los compromisos asumidos para garantizar y conciliar los derechos de los habitantes que viven, trabajan y transitan por el Barrio La Dolorosa en San José.

El 11 de febrero de 1999, a propósito del conflicto presente entre los vecinos y las personas travestis que transitan en el Barrio La Dolorosa, se llegó a un acuerdo entre la Defensoría de los Habitantes, el Alcalde Municipal de San José, representantes de la Policía de Tránsito, del Ministerio de Salud y de la Asociación de Vecinos de la Clínica Bíblica, referente a que esta Institución se encargaría de promocionar el diálogo con las personas travestis para visualizar conjuntamente alternativas de solución debido a los problemas de orden público que se presentaban en el lugar.

Posteriormente, y ante una solicitud del Ministro de Seguridad Pública para que esta Defensoría coadyuvara como mediadora en la regulación del conflicto suscitado entre los vecinos del Barrio La Dolorosa y las personas travestis que laboran como trabajadores del sexo, así como las denuncias presentadas por las personas travestis por presuntos abusos de autoridad, el 8 de mayo del 2000, durante una reunión con las personas travestis, algunas vecinas de este barrio y representantes del Ministerio de Seguridad Pública, se formó una **Comisión de Seguimiento** a los siguientes acuerdos:

- La Zona de Trabajo Travesti estará comprendida de la avenida 8 hasta la avenida 4 (frente al Colegio Superior de Señoritas), y en la zona del Bar Key Largo pero no frente a los hoteles ni dentro del parque.
- Los travestis se concentrarán en grupos de dos a tres como máximo.
- Los travestis podrán movilizarse libremente entre ambos sectores.
- Los travestis no se ubicarán frente a casas de habitación.
- Los travestis sólo se ubicarán frente a locales comerciales.
- Las partes reunidas conformarán una Comisión de Seguimiento para el Cumplimiento de los Acuerdos.
- Los abusos de autoridad serán denunciados de inmediato.
- Tanto el Ministerio de Seguridad Pública como los propios travestis velarán porque se mantenga el orden.

Posteriormente, con el fin de que los acuerdos tomados pudiesen ser alcanzados, se consideraron los siguientes aspectos:

- El Comité de Travestis acordó nombrar dos coordinadores por avenida para mejorar el cumplimiento de los acuerdos.
- El Comité de Vecinos, conjuntamente con los representantes del Ministerio de Seguridad Pública acordaron fortalecer la presencia policial en avenidas 14 y 16, pasar una encuesta para conocer la percepción de todos vecino/as, mejorar la iluminación pública de algunos sectores del barrio, y realizar una gestión ante el Departamento de Seguridad Comunitaria.

Sin embargo, el 3 de agosto del 2000, el Director General de la Fuerza Pública realizó declaraciones ante los medios de comunicación, en las que expresó algunas divergencias de criterio con respecto al trabajo de mediación que realizaba la Defensoría de los Habitantes, declaraciones que podían llamar a la confusión de la ciudadanía sobre el trabajo realizado, la Defensoría de los Habitantes consideró que su deber en esas circunstancias era abstenerse de continuar participando en ese momento como mediadora en la Comisión de Seguimiento.

Finalmente, el 10 de agosto del 2000, en la Municipalidad de San José fueron presentados los resultados de un diagnóstico realizado por CECODERS acerca de los principales problemas y necesidades de la población travesti, ante los cuales el Alcalde Municipal asumió la responsabilidad de la situación y manifestó que propiciaría una reunión con el Ministro de Seguridad Pública para estudiar la posibilidad de reubicar las personas travestis en otro sector de San José.

9. Población Penitenciaria

Durante el presente período, la Defensoría de los Habitantes se abocó a dar seguimiento a las principales situaciones señaladas en el informe de labores anterior, así como atender las denuncias presentadas por las personas privadas de libertad. Para el año 2000, el número de denuncias presentadas ascendía a 55, y se encuentran referidas a temas como salud, medidas disciplinarias, medidas arbitrarias, maltrato, debido proceso y derechos laborales. Este número es similar a las atendidas en años anteriores.

Siendo que el tema penitenciario había sufrido durante mucho tiempo de un problema de invisibilización y de rezago por parte del Estado, la Defensoría de los Habitantes ha venido

siguiendo con atención los avances que en los últimos años se han planteado a favor principalmente de la infraestructura, principal causa de afectación de los derechos fundamentales de la población privada de libertad, a lo que se ha sumado la insistencia sobre la necesidad también en ahondar sobre los mecanismos y procedimientos de abordaje técnico y administrativo de esta población que igualmente sufre las consecuencias de la falta de políticas claras en torno al tema de la criminalidad. Al respecto, se ha insistido que en la materia la plataforma de abordaje no puede ser otra sino los Derechos Humanos, los cuales, a partir del reconocimiento y el respeto de la dignidad humana, suponen el mecanismo de garantía de los distintos derechos e intereses en conflicto a partir de la confrontación con la ley penal.

Por otra parte, amén de necesitarse ahondar sobre el planteamiento de políticas públicas en materia de criminalidad, es preciso que éstas se vean acompañadas de un compromiso real y continuo de parte del sector político costarricense que incluya la dotación de recursos presupuestarios suficientes que hagan posible la sostenibilidad de las acciones que se adoptan a partir de políticas integrales de atención al Sistema Penitenciario.

a. Infraestructura y Atención Técnica

En el Informe del período pasado se señalaron los avances que el Ministerio de Justicia había realizado en cuanto a ampliación y mejoramiento de la infraestructura penitenciaria, así como de la construcción de nuevos Centros Institucionales y de segundas etapas en algunos centros ya existentes.

Si bien el avance en construcción de infraestructura ha sido significativo y ha venido a paliar parcialmente la angustiante situación en que se encontraba la población penal de algunos Centros Institucionales, la sola edificación de infraestructura no soluciona el problema del sistema penitenciario; en ese sentido, la Defensoría de los Habitantes ha venido insistiendo en la importancia de reforzar y replantear el aspecto de la atención individualizada y comunitaria para estas personas en procura de aumentar los grados de efectividad de los planes de atención técnica y con ello brindarles mayores posibilidades una vez incorporados a la dinámica social cotidiana.

La Defensoría de los Habitantes ha constatado la falta e insuficiencia de personal técnico en varios Centros Institucionales y Ámbitos de Convivencia, con lo que el Plan de Atención Técnica acordado por los Consejos de Valoración pierde eficacia al no existir el recurso humano que lo

ejecute efectivamente, con el agravante de la frustración que produce tanto a la persona privada de libertad como a los funcionarios penitenciarios el no mejoramiento de las condiciones en futuras valoraciones.

No es un secreto que la población penitenciaria crece cada vez más en nuestras cárceles. De acuerdo a los datos suministrados por el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Costa Rica está en segundo lugar a nivel latinoamericano en cuanto al crecimiento de población encarcelada y en tercer lugar en cuanto a la tasa de población penitenciaria instalada, por lo que es una necesidad urgente incrementar el recurso humano técnico capacitado y dotar de un presupuesto adecuado para la atención de aspectos fundamentales como lo son la salud y el plan técnico, además de dar mantenimiento a la infraestructura penitenciaria.

Tal es el caso del Centro Institucional Gerardo Rodríguez, el cual ha venido creciendo estructuralmente. Se han realizado construcciones de otras etapas; sin embargo, el personal técnico se mantiene en un número insuficiente para atender su creciente población. Así lo ha corroborado la Defensoría de los Habitantes a través de las denuncias interpuestas por las personas privadas de libertad y en los informes remitidos por las autoridades del Centro.

Resulta preocupante que el aumento considerable de la población penitenciaria no sea proporcional con el presupuesto asignado por el Estado. Los Tribunales de Justicia en los últimos tiempos se han inclinado en forma más acentuada hacia el dictado de la prisión preventiva, dejando prácticamente de lado la ejecución de medidas alternativas en los casos que pudieran ameritar una respuesta estatal de tal naturaleza. Altos funcionarios del Poder Judicial han sido críticos sobre los criterios esbozados en la materia por parte de algunos despachos judiciales los cuales encuentran en la cárcel la sanción adecuada cualquiera sea la conducta delictiva.

En relación con las valoraciones técnicas que semestralmente se realizan a las personas privadas de libertad, en la mayoría de los casos la persona interesada no es entrevistada sino que se realizan de acuerdo a los informes que contiene el expediente físico. La Defensoría de los Habitantes ha corroborado que en algunos Centros se confeccionan informes de carácter negativo referidos a algún privado de libertad por parte de funcionarios administrativos o de seguridad sin que el interesado sea notificado por lo que no tiene oportunidad de rebatirlo. Lo preocupante de estos casos es que cuando se realiza la próxima valoración estos informes pesan en contra de la persona privada de libertad.

En otros casos, se han conocido actas de Consejos de Valoraciones en las cuales acuerdan mantener al privado de libertad en el mismo ámbito, no obstante que en los considerandos de la valoración técnica se indica que por su perfil es sujeto de cambio a ámbitos de menor contención, denotando una evidente incongruencia en el acto emitido, en tanto el fundamento no corresponde a lo dispuesto. Estas contradicciones dejan en total indefensión al privado de libertad puesto que no se le indica el motivo de permanencia en el mismo ámbito o etapa, dificultándose al respecto ejercer en forma efectiva su derecho de defensa y contar con un debido proceso, en tanto no puede rebatir el acuerdo final. Tal es el caso del oficio N° 2581, suscrito por el Director del Centro de Atención Institucional La Reforma, correspondiente al expediente N° 1045-22-2000, en el cual, entre otros, indicó lo siguiente, "*... Si bien el Consejo consideró que ... podía ubicarse en un ámbito de menor contención, ello no significa que por su criterio analítico deba ejecutarse lo analizado*".

Las valoraciones técnicas a las personas privadas de libertad constituyen un aspecto particularmente importante en el desarrollo y evaluación del plan de atención técnica que se aplicará a la persona durante su permanencia en la cárcel, incluyendo aspectos laborales, educativos, de seguridad, de salud, convivenciales y situaciones de especial abordaje como las adicciones y la violencia.

El objetivo principal del plan de atención técnica es diseñar distintas metodologías de trabajo, actividades de capacitación y elaboración de proyectos de acuerdo a las necesidades de cada persona privada de libertad. Es así como cada seis meses a ésta se le realiza una valoración técnica para evaluar el avance en el cumplimiento del plan particular y de ahí deriva también el insumo necesario para el estudio de los distintos beneficios a los cuales tienen derecho las personas privadas de libertad, ya sea la solicitud de libertad condicional ante el Juzgado de Ejecución de la Pena, el beneficio laboral y de descuento del artículo 55 del Código Penal y el beneficio de un cambio de modalidad de custodia. De ahí la importancia del nivel técnico, objetivo y conforme a la legalidad y la razonabilidad que sustente las citadas valoraciones, habida cuenta de que se trata de un instrumento que incide significativamente en la forma de cumplimiento de la sentencia, su particularidades y los beneficios dispuestos a favor de la población privada de libertad.

b. El caso de San Sebastián

La Unidad de Admisión de San Sebastián, hoy CAI de San José, fue creado con la finalidad de albergar a la población indiciada. En su momento se pensó que el tiempo de reclusión de una persona en espera de juicio iba a ser muy corto, por lo que la capacidad real del Centro (unas 480 personas) era suficiente para atender a esta población; sin embargo, la dilación de los Juzgados Judiciales en el trámite de los procesos y la ausencia de políticas para construir nuevos Centros Institucionales en períodos anteriores hizo que el Centro de San José paulatinamente dejara de ser un Centro de Admisión para personas indiciadas y empezara a recibir a personas sentenciadas, siendo que con el transcurso del tiempo llegó a rebasar su capacidad real más de un cien por ciento, dando a lugar a situaciones críticas de hacinamiento, de insalubridad y de atropello a la dignidad de las personas ahí reclusas.

La situación de sobrepoblación que vivía este Centro igualmente llegó a afectar directamente el trabajo de los funcionarios administrativos y técnicos, puesto que no se pudo dar abasto para atender la creciente demanda de la población y sus distintas necesidades.

Otro aspecto sumamente preocupante que se ha derivado de esta situación es lo relativo a la atención de la Salud, ya que la clínica está ubicada en un área que no reúne las condiciones adecuadas, afectando tanto a las personas privadas de libertad usuarias como a los propios funcionarios.

Durante el año de 1996, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante el voto N° 1032-96, ordenó a las autoridades del Ministerio de Justicia poner al Centro de Atención Institucional de San José en condiciones de respeto a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por las Naciones Unidas dentro del término prudencial de un año. Dado que no se dio el debido seguimiento a la resolución en mención, las condiciones del Centro se fueron agravando cada vez más, a lo que se sumó la falta de un presupuesto acorde con las necesidades del Sistema Penitenciario, evidencia de la ausencia de voluntad política para definir esta prioridad.

La situación de hacinamiento vivida en el CAI de San José lo identificó como un lugar propicio para la violación de derechos fundamentales de la población interna, afectándose significativamente el propio derecho humano a la dignidad. En virtud de la situación anterior y ante la interposición de un nuevo Recurso de Amparo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante la sentencia N° 7484-00, del 25 de agosto del 2000, ordena en un plazo de un año, poner al Centro Institucional de San José en condiciones de respeto a las

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, señalando, además, que no se deberá permitir el ingreso de más privados de libertad y debiendo la administración penitenciaria en este tiempo, disminuir paulatinamente la población penal hasta llegar a su capacidad real. Concomitantemente, se ordenó al Ministerio de Salud realizar una inspección sanitaria, emitir las recomendaciones correspondientes y dar seguimiento a las mejoras que se realizaran.

Durante el mes de setiembre del año 2000, la comisión interinstitucional conformada por funcionarios de la Defensoría de los Habitantes y del Ministerio de Justicia efectuaron una reunión en el Centro Institucional de San José con la finalidad de conocer las acciones que se estarían llevando a cabo en acatamiento del voto 7484-00 de la Sala Constitucional, teniendo a la vista la propuesta de remodelación del Centro y corroborándose que el Ministerio de Salud había realizado la inspección sanitaria y emitido las recomendaciones del caso.

Si bien la Sala Constitucional reconsideró la medida en cuanto a permitir el ingreso de privados de libertad al Centro Institucional San José, las autoridades penitenciarias habilitaron el Centro de Atención Institucional de Heredia y el Centro de Atención Institucional de San Rafael para personas indiciadas; mientras que en el Centro de Atención Institucional de San Ramón, se ubicó a personas sentenciadas. Por otra parte, se tiene proyectado remodelar y habilitar el antiguo Centro de Atención Institucional de Cartago para ubicar a personas indiciadas. Con estas medidas se visualiza la intención del Ministerio de Justicia de acondicionar espacios que permitan albergar una población que se encuentra en aumento y que demanda servicios que igualmente garanticen la dignidad humana.

En este sentido, cabe reiterar lo señalado en el Informe Anual anterior respecto a las condiciones del Centro Institucional de Heredia, el cual cuenta con un grado de deterioro bastante alto, de forma que se propicie la construcción de las nuevas instalaciones en el terreno adquirido por el Ministerio de Justicia para tal efecto.

Conforme con los esfuerzos dispuestos por parte de las actuales autoridades penitenciarias para desahogar el Centro de Atención Institucional de San José, se tiene que durante el mes de setiembre del 2000, la población penitenciaria era de 1,130 privados de libertad, con un índice de un 131% de sobrepoblación, lográndose al mes de enero del 2001, disminuir a 523 las personas ahí ubicadas, con lo que se redujo la sobrepoblación en un 70%.

Por otra parte, cabe mencionar que se lograron adoptar las medidas sanitarias recomendadas por el Ministerio de Salud, encargando a una empresa privada la recolección de desechos sólidos

y el manejo de la basura, se adquirió un contenedor de basura y recipientes plásticos con tapas para el depósito de ésta, de manera que se ha podido reducir significativamente el problema sanitario que se venía presentando.

Con respecto a las obras de remodelación del Centro de Atención Institucional de San José, la sección C-2 y la de Clasificados se encuentra actualmente desalojada para que en el mes de febrero del presente año empiecen las obras a cargo de una empresa privada. Igualmente se van a remodelar y reubicar algunas oficinas técnicas y los dormitorios destinados al personal de seguridad, aspecto que también había sido señalado por la Defensoría de los Habitantes en vista de las deficientes condiciones laborales que se presentaban para este personal.

Siendo que el tema del Area de Salud ha sido particularmente recurrente como una de las necesidades prioritarias de la población privada de libertad, se tiene conocimiento que el área destinada para tal efecto será reubicada en procura de brindar condiciones más favorables, lo cual se tiene previsto solventar con presupuesto del Ministerio de Justicia y el apoyo de mano de obra de personas privadas de libertad.

La Defensoría de los Habitantes constató mediante una reciente visita de inspección al Centro, el mejoramiento de las condiciones de convivencia de las personas privadas de libertad y de las condiciones de higiene. Se evidenció a su vez la disposición de las autoridades penitenciarias para cumplir con lo dispuesto por la Sala Constitucional. Cabe agregar sin embargo, que de acuerdo a los planos de remodelación del Centro y por la misma infraestructura que presenta, una vez que estén terminadas las obras, el sistema de contención sería mucho más rígido que el actual, por lo que se deberán tomarse las medidas necesarias a fin de garantizar condiciones carcelarias acordes con el perfil de la población indiciada, respetándose en todo momento los derechos fundamentales y facilitando espacios adecuados de convivencia que permitan mantener un clima de relaciones adecuado.

c. Investigaciones por abuso de autoridad

El tema del abuso de autoridad en contra de personas privadas de libertad ha estado presente en los últimos informes anuales de labores de la Defensoría de los Habitantes. Las denuncias versan sobre temas de distinta índole, a saber: agresión física, hostigamiento psicológico, informes falsos, represalias por presentar denuncias ante Juzgado de Ejecución de la Pena, Sala Constitucional o Defensoría de los Habitantes, etc.

En atención a estos asuntos, la Defensoría de los Habitantes se ha pronunciado en forma enfática sobre la obligación de las autoridades penitenciarias de garantizar la vida y la integridad física de las personas que tienen bajo su custodia, razón que obliga a redoblar esfuerzos en la capacitación del personal, particularmente del personal de seguridad, y evitar la impunidad en aquellos casos en que se han cometido faltas debidamente demostradas.

En un inicio, la canalización de estas denuncias así como las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes encontraron cierto grado de resistencia por parte de los funcionarios del Sistema Penitenciario, ignorándose el abuso denunciado y postergándose la investigación. Al respecto es importante señalar que en los últimos tiempos se ha venido dando un cambio positivo en la actitud de las autoridades penitenciarias en la atención de estos asuntos, propiciándose, a partir de las investigaciones de la Defensoría de los Habitantes, no sólo la tramitación oportuna y conforme a Derecho de los asuntos denunciados, sino además el levantamiento de procesos de investigación en procura de esclarecer la verdad real de los hechos, lo cual incluso ha llevado a la imposición de sanciones disciplinarias en contra de aquellos funcionarios administrativos y policiales que por acción u omisión hubieren incurrido en faltas que afectaran los derechos fundamentales de personas privadas de libertad.

d. Salud

Las denuncias por la atención a la salud han sido una constante en la Defensoría de los Habitantes por parte de las personas privadas de libertad. Uno de los principales problemas es la pérdida de citas externas con especialistas. Muchas de estas citas perdidas se deben a que el privado de libertad es trasladado a otro Centro y en el expediente no se consigna que tiene pendiente una salida médica. En estos casos, los funcionarios administrativos de algunos Centros han sido omisos en sus actuaciones al no verificar y dar seguimiento a las citas pendientes otorgadas por los funcionarios de la C.C.S.S. Al respecto, es necesario tomar en cuenta que la atención médica responde a la necesidad de garantizar en forma plena el derecho fundamental a la salud y, por ende, a la vida, por lo que resulta urgente la revisión de los trámites y procedimientos administrativos que se realizan en este aspecto, de forma que las necesidades de la población que se encuentra bajo la custodia del Ministerio de Justicia, sea satisfecha mediante los servicios que brinda tanto este Ministerio como la Caja Costarricense de Seguro Social, lo cual demanda una cuidadosa coordinación y racionalización de recursos.⁶⁴ Se

⁶⁴ Sobre el particular, la Defensoría de los Habitantes atendió recientemente una denuncia en relación con una cita en Gastroscopía para una persona privada de libertad, la cual por disposición médica debe ser avisada al paciente un día antes dado que el examen debe realizarse en ayunas y el paciente no debe de

debe recordar que en el caso de citas con especialistas, éstas responden a una larga lista de pacientes en espera, por lo que el señalamiento de una de ellas por parte de las autoridades médicas de la CCSS debe ser atendida, dado que el hecho de perderla puede significar una postergación en la atención en varios meses.

En esta materia, preocupa a la Defensoría de los Habitantes el hecho de que al tiempo que la población penitenciaria ha crecido y se han acondicionado más espacios de reclusión, la demanda de servicios en salud, como los demás servicios que se prestan a esta población, ha aumentado significativamente, sin que se conozcan las medidas que sobre el particular se estén adoptando. Es así que en el Centro de Atención Institucional La Reforma recientemente se construyeron pabellones nuevos para albergar más población, igualmente se abrió el Centro para personas apremiadas por pensión alimentaria y se construyeron nuevas etapas en el Centro Institucional Gerardo Rodríguez, todos los cuales satisfacen sus necesidades en cuanto a demanda de servicios médicos en la Clínica de La Reforma, sin que en forma concomitante y proporcional se haya reforzado el personal médico disponible, lo que evidentemente va en detrimento del servicio y de los derechos de las personas privadas de libertad.

Según información suministrada por la Dirección Médica de la Clínica del Centro La Reforma, durante el año 2000, se otorgaron 609 citas médicas especializadas, sólo en algunas de las demandas más recurrentes, así se refirió, 221 a cirugía general, 151 a gastroenterología, de las cuales 140 incluían a gastroscopías y 237 a ortopedia. En vista de esto, dicha Dirección elaboró un Proyecto denominado "Implementación Consulta Externa Especializada en Gastroenterología, Ortopedia y Cirugía General", con la finalidad de darle atención en forma más expedita a la población privada de libertad. Dicho proyecto se encuentra en fase de estudio por parte de las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia.

Dentro del tema de salud, la Defensoría de los Habitantes ha venido señalando la urgente necesidad de atención médica que requieren las personas privadas de libertad con trastornos mentales. Este ha sido un problema sin resolver desde hace muchos años dado que no existe un acuerdo entre las autoridades médicas de la C.C.S.S. y las autoridades del sistema penitenciario sobre la atención específica que requiere este grupo de personas, con el agravante de que su condición emocional las hace más susceptibles de sufrir violaciones a sus derechos y abusos incluso por parte de otros compañeros.

De todos es conocida la insuficiencia de personal especializado disponible para esta población sin que a la fecha se hayan adoptado medidas necesarias para solventar la situación, por lo que la Defensoría de los Habitantes reitera en forma vehemente su llamado para que tanto las autoridades del Ministerio de Justicia como las de la Caja Costarricense de Seguro Social se aboquen a la búsqueda y prestación de una respuesta pronta y efectiva.

A este respecto, es importante insistir ante el Gobierno Central acerca de la necesidad urgente de dotar de un presupuesto adecuado para el sistema penitenciario, de manera que los

ingerir alimentos desde las 8:00 p.m. del día anterior. La queja, entre otros, se plantea por el hecho de que por un supuesto error supuestamente del área de seguridad, el privado de libertad no fue notificado con antelación no pudiéndose practicar el referido examen. Expediente N° 10497-22-2001.

derechos fundamentales de las personas privadas de libertad no se vean violentados por ausencia de recurso humano y material, particularmente cuando se trata de brindar servicios como el de la salud.

e. Derecho a la defensa

De acuerdo al artículo 452 y siguientes del Código Procesal Penal, las personas privadas de libertad sentenciadas tienen derecho a interponer ante los Juzgados de Ejecución de la Pena, todas aquellas situaciones relativas a la fijación, extinción, sustitución o modificación de las respectivas sentencias. Corresponde a los Jueces de Ejecución de la Pena, a su vez, visitar los Centros de Atención Institucional por lo menos una vez cada seis meses.

Cabe destacar en la actualidad la desproporción existente en cuanto a la distribución de carga de trabajo entre los distintos despachos judiciales de ejecución de la pena, atendiendo al crecimiento de la población penitenciaria de ciertos centros. Existe una demanda importante de nombramientos de más Jueces de Ejecución de la Pena, como es la situación que se presenta en los Tribunales de Justicia de Alajuela, el cual cuenta tan sólo con tres Jueces de Ejecución y tres Defensores de Ejecución, no obstante tener que atender el 50% de la población penitenciaria del país, dado que en esta provincia se ubican cinco Centros Institucionales y varios ámbitos penitenciarios cuyas poblaciones de privados de libertad son similares a las de un Centro Institucional de provincia.

Al respecto es urgente que las autoridades del Poder Judicial presten atención a esta situación para evitar que la sobrecarga actual de trabajo de estos Jueces y Defensores Públicos de Ejecución afecte la función de garantía que corresponde a esta autoridad judicial y, consecuentemente, se lesionen los derechos de las personas privadas de libertad.

f. Población Penitenciaria Penal Juvenil

En el informe anual del año anterior se destacaba que el Centro de Atención Institucional para Adultos Jóvenes, que se encuentra inserto dentro del Centro Penitenciario La Reforma, no reunía los requerimientos mínimos dispuestos en la Reglas Mínimas de Naciones Unidas para los Menores Privados de Libertad.

A mediados del año pasado, tuvo lugar el traslado de este Centro que se encontraba en el conocido Puesto Nueve hacia lo que se conoce como "Bodega de Agroquímicos". Este centro tiene mayor espacio físico para albergar a los jóvenes adultos; sin embargo, carece de espacios de esparcimiento necesarios para personas jóvenes⁶⁵, y así como de un lugar especial para la contención de los jóvenes en los casos excepcionales en que ésta se deba aplicar.

En este sentido, cabe mencionar que en el mes de noviembre del 2000, la Defensoría de los Habitantes recibió una queja de un joven adulto privado de libertad quien señaló que fue golpeado por un vigilante y luego remitido a las celdas de Máxima Seguridad como medida cautelar luego de haber puesto en peligro su propia vida. (Expediente 10248-22-2000).

La Defensoría de los Habitantes solicitó la información correspondiente, y el caso contra el vigilante fue remitido a la Dirección de Asuntos Disciplinarios a fin de que iniciara la investigación correspondiente. Por otro lado, se solicitó información sobre la remisión del joven adulto a las celdas de Máxima Seguridad, a lo cual informa el Ministerio de Justicia que en este caso particular, no se trata de un aislamiento, sino de una reubicación temporal como medida cautelar para proteger la integridad física del joven (ámbito de convivencia y no de aislamiento).

En este caso, cabe destacar que aunque las autoridades del Ministerio de Justicia sostienen que es un ámbito de convivencia y no de aislamiento, sí es importante señalar que a pesar de encontrarse en un centro de adultos, como es La Reforma, siguen siendo una población sujeta a las disposiciones de la Ley de Justicia Penal Juvenil. Esta ley dispone en su artículo 138, sobre

⁶⁵ El derecho a contar con espacios y actividades de esparcimiento está contemplado en varios puntos de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, en los cuales se dispone que: *"ARTÍCULO 12: La privación de libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores. Deberá garantizarse a los menores reclusos en centros el derecho a disfrutar de actividades y programas útiles que sirvan para fomentar y asegurar su sano desarrollo y su vida, promover su sentido de la responsabilidad y fomentar en ellos actitudes y conocimientos que les ayuden a desarrollar sus posibilidades como miembros de la sociedad"; PUNTO 32: El diseño de los centros de detención para menores y el ambiente físico deberán responder a su finalidad, es decir, la rehabilitación de los menores en tratamiento de internado, teniéndose debidamente en cuenta la necesidad del menor de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades deportivas, ejercicios físicos y actividades de esparcimiento..."; PUNTO 47: Todo menor deberá disponer diariamente del tiempo suficiente para practicar ejercicios físicos al aire libre si el tiempo lo permite, durante el cual se proporcionará normalmente una educación recreativa y física adecuada. Para estas actividades, se **pondrán a su disposición terreno suficiente y las instalaciones y el equipo necesario**".*

derechos del menor de edad durante la ejecución, que: "inciso H) Derecho a que se le mantenga, en cualquier caso, **separado de los delincuentes condenados por la legislación penal común**; H) Derecho a que se le ubique en un lugar apto para el cumplimiento del plan de ejecución individual y a que no se le traslade arbitrariamente; I) Derecho a no ser incomunicado en ningún caso, ni a ser sometido al régimen de aislamiento ni a la imposición de penas corporales. Cuando la incomunicación o el aislamiento deben ser aplicados para evitar **actos de violencia contra el menor de edad** o terceros, esta medida se comunicará al Juez de Ejecución y a la Defensoría de los Habitantes, para que de ser necesario, la revisen y fiscalicen".

El asunto está en investigación a efectos de verificar los criterios con que las autoridades penitenciarias atienden lo relativo a esta población, que si bien hoy son personas adultas, su infracción a la ley penal se da en el contexto de su adolescencia, y para los que la Ley Penal Juvenil establece principios diferentes en cuanto a la población sentenciada adulta, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley, en el cual se establece que: "*Se aplicará esta ley a todos los menores de edad que, en el transcurso del proceso, cumplan con la mayoría penal. Igualmente se aplicará cuando los menores de edad sean acusados después de haber cumplido la mayoría penal, siempre y cuando el hecho haya ocurrido dentro de las edades comprendidas para aplicarles la ley*".

10. Administración de Justicia

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Convención Americana sobre Derechos Humanos
Artículo 8, Garantías Judiciales

a. Introducción

Desde su inicio y más específicamente en sus últimos Informes Anuales de Labores (1998-1999 y 1999-2000), la Defensoría de los Habitantes de la República ha manifestado e insistido en la necesidad de que nuestro sistema judicial responda a los fundamentales principios y postulados de derechos humanos que, como los establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José⁶⁶, expresan y reconocen, entre otros: a) el derecho de toda persona de tener acceso real a un sistema de justicia ante el cual pueda plantear los asuntos que le conciernan directamente y que considera que afecten sus derechos, tanto en el ámbito de su integridad personal como patrimonial, b) que la respuesta del sistema judicial sea oportuna y eficiente, de modo que las resoluciones gocen de eficacia jurídica no sólo en el plano formal sino también en el concreto de la realidad (justicia pronta y cumplida), y c) que el sistema de justicia -en nuestro caso expresado formalmente en el Poder Judicial- reúna características de competencia, independencia e imparcialidad, características todas que deben ser cumplidas además por los sujetos que imparten justicia, es decir, los jueces (as) y magistrados (as).

Se ha señalado que el Poder Judicial en Costa Rica, como órgano constitucionalmente encargado de ejercer en forma exclusiva la función jurisdiccional, necesariamente y de forma correlativa despliega además una serie de actuaciones de carácter administrativo que pueden derivar -sea por acciones o por omisiones- en situaciones de violación de derechos o intereses de los habitantes que recurren ante ese mismo Poder.⁶⁷ Además, se ha afirmado que la importancia del Poder Judicial radica precisamente en ello, en administrar justicia, y que por tanto ha de ser un órgano independiente, competente e imparcial.

Por otra parte, al considerarse que el Poder Judicial representa la concreción social y política del principio rector de la Justicia como derecho inalienable, se entiende que le corresponde a éste determinar el justo medio -conforme a la Constitución, las leyes y las reglas de la equidad- en relación con todo conflicto que sea presentado a su conocimiento. Debe además remitir dicho Poder, como se ha dicho, a la aplicación de la Equidad como valor indispensable de la democracia, entendiendo lo equitativo según la definición Aristotélica del término, que refiere no a lo justo legal, lo justo según la ley, sino a una dichosa "*rectificación de la justicia rigurosamente legal*"⁶⁸ al aplicarla al caso concreto. De ahí que adopte como postulado rector el

⁶⁶ Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978.

⁶⁷ Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes de la República. Periodo 1998-1999. Página 37.

⁶⁸ Aristóteles. Moral a Nicómaco. Libro V, Capítulo I. Colección Austral, ESPASA-CALPE Mexicana S.A., México. Octava Edición. Octubre 1986. Pág.129.

principio aristotélico que define que *"lo equitativo y lo justo son una misma cosa; y siendo buenos ambos, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aún,"*⁶⁹ de ahí la importancia para la Defensoría de buscar que siempre el Poder Judicial aspire a sentar la equidad en las relaciones y resoluciones judiciales, como una forma de administrar una justicia *"más justa"*, de mejor calidad, que la mera justicia formal. Tal accionar no sólo se entiende como el más adecuado a la hora de dirimir conflictos específicos, sino que implantado como sistema articulado y como norte rector de la actividad administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial propiciará que éste cumpla con su mandato constitucional y social de velar por la justicia y la equidad social en nuestro país.

La Defensoría ha sostenido reiteradamente que la Equidad social es la meta hacia la cual debe dirigirse toda actuación de la Administración Pública en general, y más específicamente, que su consecución ha de ser siempre el norte al cual apunte toda actividad jurisdiccional y administrativa que despliegue el Poder Judicial. El alejarse de esa meta vendría a constituir una negación de la naturaleza y fines que inspira la constitución del Poder Judicial como pilar de nuestro sistema democrático, Poder que se respalda en los principios constitucionales de unidad, titularidad y exclusividad de la jurisdicción con los que se le ha dotado⁷⁰.

De esta forma, justicia, equidad, eficiencia, transparencia, y efectividad de un Poder Judicial con facultades jurisdiccionales exclusivas, han sido algunos de los términos que más se han empleado cuando la Defensoría se ha abocado a señalar aquellas características que deben distinguir la actividad del Poder Judicial, así como el modelo de administración de justicia que debe regir nuestro sistema democrático. De igual forma se ha insistido reiteradamente en la necesidad de que nuestro ordenamiento jurídico prevea y garantice la existencia de mecanismos de control democrático sobre la actividad administrativa del Poder Judicial, que ha de disponer igualdad para todos los habitantes en cuanto al acceso a la justicia formal, así como igualdad en el trato, en la atención, en la información que se les brinde, así como en la pronta resolución de los asuntos que se sometan a su conocimiento.

El derecho al acceso a la justicia, *"reviste importancia medular por cuanto es precisamente a través de su ejercicio que se garantiza el efectivo cumplimiento o disfrute de todos los demás derechos fundamentales cuando se considere que éstos están siendo o han sido violados o*

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ver Hernández Valle, Rubén. Constitución Política de la República de Costa Rica, comentada y anotada. Editorial Juricentro, 1998. San José Costa Rica. Páginas 425-426.

denegados."⁷¹ A pesar de ello, la Defensoría ha observado cómo la percepción de los habitantes sobre la administración de justicia reporta la queja sobre las dificultades en tener acceso a los despachos judiciales, de ocurrir a la justicia, así como la tardanza y complejidad que alcanzan algunos procesos jurisdiccionales. La Defensoría ha sostenido que el Estado ha de garantizar el cumplimiento efectivo del derecho humano de acceso a la justicia, más allá de la literalidad del artículo 33 de nuestra Constitución Política que dispone la igualdad de toda persona ante la ley, ya que no todas las personas tienen las mismas condiciones para tener acceso a la justicia. Se debe pensar en garantizar el correlativo derecho de la "*igualdad en la ley*", que significa gozar igualmente, por parte de todos los ciudadanos, de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos⁷², y para ello disponer de sistemas que posibiliten que los menos favorecidos, que quienes se encuentren en situaciones sociales, culturales o económicas de desventaja con respecto a la mayoría de la sociedad, encuentren mecanismos que les faciliten y propicien su acercamiento y acceso a la justicia formal.

En el Informe Anual de Labores del período 1999-2000 se elaboró sobre las condiciones que para la Defensoría de los Habitantes debe cumplir el Poder Judicial a fin de que ese derecho de acceso a la justicia no se limite simplemente a ser un postulado ideal que no encuentre eco en lo que la realidad social nos muestre. Entre ellas se señaló: a) Información a los usuarios y usuarios potenciales del sistema, como la base fundamental para asegurar un acceso eficaz y verdadero a la justicia; b) Acceso libre de barreras u obstáculos, que implica despojarse de barreras físicas, arquitectónicas y sobretodo de barreras actitudinales por parte de los funcionarios (as) judiciales, o sea aquellas que día a día se construyen, se fundamentan y se extienden en razón de estereotipos y que conllevan a discriminar a personas de bajos recursos económicos o de baja escolaridad, a personas con discapacidad, a las personas adultas mayores, a personas de diferentes etnias, a personas con una distinta opción sexual, etcétera.

El cumplimiento de este deber estatal, sea garantizar y propiciar el acceso a la justicia para todos los y las habitantes del país, especialmente de aquellos pertenecientes a los sectores sociales más vulnerables, vendría a constituir un elemento de urgente atención y se mantiene como una tarea pendiente. Una evaluación sobre la calidad de la justicia es también un estudio que habrá de plantearse en el futuro cercano. La situación laboral de los funcionarios (as) judiciales, especialmente de aquellos que imparten justicia, y de su estabilidad laboral, es otro de los puntos a los que se ha dado seguimiento; se denotan avances, pero aún se mantienen casos que deben resolverse. Establecer una organización administrativa más eficiente y con un sistema de control más efectivo, es también uno de los retos que debe asumir el Poder Judicial con una actitud aún más profunda, meditada y decidida. Si bien las relaciones entre la

⁷¹ Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes de la República. Periodo 1999-2000. Página 179.

⁷² Ibid. Página 183.

Defensoría de los Habitantes y el Poder Judicial han progresado positivamente durante los últimos tiempos, aún faltan directrices más claras por parte de ese Poder de la República hacia sus funcionarios (as) en sentido que por todos ellos se reconozca la competencia legal de la Defensoría de investigar y resolver aquellas que por faltas administrativas del Poder Judicial presenten los y las habitantes ante esta institución, que por su naturaleza ejerce un complemento a los controles clásicos de la Administración del Estado en sentido amplio, es decir, de todos sus Poderes e instituciones.

- b. Mecanismos para mejorar la calidad de la Justicia: Presupuesto, Contraloría de Servicios y reforma a la Sala Constitucional

El estudio sobre el nivel de *calidad de la justicia* que imparte nuestro Poder Judicial es un tema de difícil abordaje. En el Informe Anual de Labores del periodo 1999-2000 se señaló que *"garantizar el acceso a la justicia no implica, per se, que se garantice el acceso a una justicia de calidad"*.⁷³

La Defensoría ha sostenido que un sistema jurídico justo sería aquél que respete la supremacía de la Constitución y las leyes, pero que además observe las reglas de la equidad cuando de aplicar la ley se trate. De esta forma se tiene que si bien nuestro sistema jurídico pasa en términos generales la prueba social de la aceptación y el reconocimiento como institución confiable, transparente y "justa", también se le han hecho fuertes críticas y se detectan problemas que han de ser corregidos para que cada vez más cumpla con ese *deber ser* de instituirse como instrumento que promueva y apoye la equidad social en nuestra realidad costarricense.

Para acercarse a esa meta o propósito, se formularon tres mecanismos que deben ser estudiados y reforzados en aras de mejorar la calidad de la justicia que se imparte: el presupuesto del Poder Judicial, incorporación efectiva de la figura de la Contraloría de Servicios, y fortalecimiento y modificación del sistema de Justicia Constitucional, a fin de hacerlo más eficiente.

- i. *Del Presupuesto del Poder Judicial*

Dispone el numeral 177 de la Constitución Política que: *"En el proyecto de presupuesto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del **seis por ciento de los ingresos ordinarios** calculados para el año económico"*.

⁷³ Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes de la República. Periodo 1999-2000. Página 191.

Sin embargo, a través del año 2000 e inicios del 2001 se publicaron varias noticias referentes a recortes presupuestarios en el Poder Judicial para el Período 2001⁷⁴. Ante esta información periodística, la Defensoría solicitó a la Presidencia de la Corte le informara al respecto. Asimismo, funcionarios de la Defensoría se reunieron con representantes del Ministerio Público, Organismo de Investigación Judicial y la Defensa Pública, preocupados por la situación presupuestaria de los respectivos órganos.

De la Presidencia de la Corte se recibió un oficio en el cual se informaba que inicialmente el monto solicitado por concepto de presupuesto total ascendía a 47.913.000.000,00 colones. Este monto fue rebajado, a petición del Ministerio de Hacienda, a 45.356.000.000,00 colones. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda solicitó una nueva rebaja. En su momento, el Departamento de Planificación del Poder Judicial sostuvo que no se podían aplicar más rebajos sin que se afectara considerablemente el accionar judicial para el 2001.

Y efectivamente el servicio público Administración de Justicia podría verse mermado, por cuanto, en el caso del Organismo de Investigación Judicial solicitó 1275 millones de colones, autorizándosele por parte de Comisión de Presupuesto de 984 millones, y reconociéndosele finalmente por parte de Corte Plena, únicamente 826 millones de colones, es decir, 35% del presupuesto solicitado inicialmente. Cabe señalar que la partida presupuestaria reconocida al OIJ debe cubrir, además de las plazas de los funcionarios: el mantenimiento y combustible de vehículos, la adquisición de armas y equipo de investigación, servicios generales para todas las oficinas, equipo de cómputo y reactivos que permitan hacer, entre otras, pruebas como las de ADN, pericias médicas, autopsias para todo el año 2001. Se observa entonces una afectación directa o indirecta en la prestación del servicio Administración de Justicia, no sólo en las investigaciones policiales para la Justicia Penal, sino en la evacuación de pruebas en Familia, Laboral, etc., ya que para el desplazamiento de agentes se requiere de combustible; para las investigaciones policiales se requiere de equipo y armas; para las pruebas de paternidad se requieren reactivos, etc.

⁷⁴ El día miércoles 24 de enero del 2001 se publica en el Periódico La Nación *Crece déficit en Poder Judicial. Llega a ¢2737 millones*. En dicho artículo se indica que: "*La Corte Suprema de Justicia necesita ¢ 2737 millones para concluir este año, dinero que a su vez le adeuda a la CCSS y al IMAS ... Aunque en el presupuesto de 1999, la Corte inicialmente afrontaba un faltante de ¢928 millones para pagar lo correspondiente al Fondo de Asignaciones Familiares, esa cifra se pudo pagar con una recalificación de ingresos. Empero, en el presupuesto del 2000, el Poder Judicial no pudo hacer frente a ¢971.9 millones correspondientes al Seguro Social y 552.9 millones para Asignaciones Familiares. En total se arrastran ¢1525 millones, que sumados a la diferencia que se tendrá en el 2001, llega a ¢2737 millones*".

Por su parte, el Ministerio Público solicitó un presupuesto de 217 millones de colones y le fue aprobado únicamente 177 millones de colones. La diferencia conlleva el recorte de al menos 67 plazas de fiscales (principalmente en la Unidad de Trámite Rápido y Atención a la Víctima), aparte de recortes en gastos comunes como programas, disponibilidad de vehículos, mantenimiento de oficinas.

Por último, la Defensa Pública solicitó un presupuesto de 93 millones de colones, concediéndosele 87 millones. La diferencia implica recortes en plazas⁷⁵, mantenimiento de servicios generales y alquileres de oficinas.

En este caso, cabe destacar que el Presupuesto de la Defensa Pública para el año 1999 fue de 32.457.236 millones de colones; para el año 2000, el presupuesto concedido fue de 37.330.000 millones de colones; sin embargo, para el año 2001 el presupuesto solicitado fue de 93.270.000. La razón de aumento de casi tres veces el presupuesto radica en la variación de políticas presupuestarias; así por ejemplo, los alquileres de las oficinas pasaron a ser asumidos como gasto real por cada "órgano auxiliar", situación que no ocurría antes. Por otro lado, las oficinas de la Defensa Pública han salido de algunos edificios centrales de los circuitos judiciales, lo que implica gastos de alquileres de local y de su mantenimiento.

Ante estos recortes, cabe destacar que la Corte Plena planteó un recurso de insistencia ante la Presidencia de la República (oficio fechado 24 de agosto del 2000). Se indica en este recurso que varios son los motivos del aumento en el presupuesto del Poder Judicial, entre ellos, el principal, es la existencia de los órganos auxiliares de la Justicia incluidos dentro del Poder Judicial; textualmente se indica que: *"El prestigio del Poder Judicial y la disponibilidad de recursos originados en su autonomía financiera, provocó que el legislador ordinario insertara en su organización y estructura, otros órganos del Estado que **si bien no le son ajenos, se desempeñan como auxiliares** ...En consecuencia del seis por ciento constitucional, el Poder Judicial está destinando aproximadamente el 3.8 por ciento en la administración de justicia, que es su esencia constitucional y el resto, en funciones que originalmente le fueron ajenas y que hoy atiende con sus recursos"*.

Según la interpretación del propio Presidente de la Corte Suprema de Justicia, *"...los artículos 177 y 153 de la Constitución Política, que se refieren al Presupuesto y funciones del Poder*

⁷⁵ Cabe recordar que la Defensa Pública atiende no sólo la materia penal, sino también debe asumir las materias de pensiones alimentarias, agrario, familia, implicando cualquier recorte de plazas una seria afectación a la calidad del servicio público que presta este órgano.

*Judicial, en ningún momento incluyen a esos órganos”.*⁷⁶ En este mismo sentido, se pronunció el Presidente a.i. de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Alfonso Chaves ante los medios de prensa cuando señaló que *“Para el Poder Judicial las cosas comenzaron a complicarse conforme se crearon una serie de órganos que no necesariamente tienen relación con la administración de justicia, pero no aumentó el presupuesto asignado”.*⁷⁷

En relación con lo manifestado, cabe destacar que el Ministerio Público y la Defensa Pública, al igual que el OIJ, nacieron desde la década de los años 70, como órganos **dependientes** del Poder Judicial. En la Ley Orgánica del Ministerio Público en su artículo 1º enfáticamente señala: *“El Ministerio Público es un **órgano del Poder Judicial**”.* El Organismo de Investigación Judicial es un órgano auxiliar de los Tribunales de Justicia y del Ministerio Público, y **dependiente** de la Corte Suprema de Justicia, al cual le corresponde la verificación científica de los delitos y es órgano de consulta para investigaciones distintas a las de los delitos (artículo 1º de la Ley Orgánica del Organismo de Investigación Judicial) y fue creado desde el año de 1974.

Siendo así las cosas, los órganos auxiliares han existido desde hace treinta años, sirviendo a la búsqueda e impartición de justicia, sin que se haya determinado que su existencia sea una carga “nueva” para el Poder Judicial. Sin éstos sería poco probable la existencia de la Justicia Penal en Costa Rica, por que son el sustento necesario y fundamental de la misma. De qué forma se impartiría justicia penal si no existiera el Ministerio Público, órgano encargado de ejercer la acción penal, a través de las diligencias pertinentes y útiles para determinar la existencia de un delito y preparar los requerimientos y conclusiones a fin de que se juzgue el mismo (de conformidad con el artículo 62 del Código Procesal Penal). Otra cosa diferente es si se constituyera el Ministerio Público en un órgano independiente constitucionalmente reconocido. Es más, se trata de los órganos que hacen posible el efectivo acceso a la Justicia: el Ministerio Público para las víctimas; la Defensa Pública para los imputados/as; y el Organismo de Investigación Judicial en beneficio de todos los usuarios del servicio público Administración de Justicia⁷⁸.

Eso sí, es de reconocer que desde hace varios años se vienen aprobando leyes que le encargan nuevas funciones al Poder Judicial, sin que se haya dotado en dichas leyes de contenido presupuestario necesario. Allí es donde se encuentra uno de los problemas financieros del Poder Judicial. Leyes como la Ley de Violencia Doméstica, Ley de Notificaciones, Ley del Notariado, Ley de Justicia Penal Juvenil, entre otras, fueron aprobadas e implicaron cambios sustanciales en la organización interna del Poder Judicial, sin que se les dotara de un contenido presupuestario permanente.

⁷⁶ *Otra Rebaja al Poder Judicial. Mora atribuye problema de presupuesto a órganos auxiliares. La Nación, domingo 20 de agosto del 2000, p. 8A*

⁷⁷ *Recortes agitan al Poder Judicial. Ministerio Público y Defensa dan alerta. La Nación, viernes 4 de agosto del 2000, p. 5A*

⁷⁸ En cuanto al Organismo de Investigación Judicial es importante destacar la Editorial del Diario La Nación, del viernes 29 de diciembre del 2000, p. 13 A, cuando señala que *“Es por lo tanto, a todas luces inconveniente y peligroso subsumir el presupuesto del OIJ y del Ministerio Público junto con el de las ciencias forenses y medicina legal (el 42% del total) en el Poder Judicial. Esta decisión nos afecta a todos en un área en extremo sensible para nuestro sistema democrático: para la Administración de Justicia y para la investigación. Esta confusión de intereses y objetivos da lugar, además, cada año a molestas divergencias entre estos dos poderes del Estado”.*

Respecto de lo anterior, cabe destacar la importancia de reiterar ante el Poder Legislativo la correlativa dotación presupuestaria de las leyes que emite, aparte de la necesidad de que se visualice que los órganos auxiliares son parte del todo concebido como Sistema de Administración de Justicia, y de allí apoyar su funcionamiento. Asimismo, con el fin de no afectar realmente la calidad del servicio Administración de Justicia mediante la racionalización de los gastos.

Otro aspecto que llama a reflexión en el manejo presupuestario del Poder Judicial corresponde al uso racional de los recursos, tanto en el aspecto de austeridad que la actual situación demanda como en la pertinencia de las medidas de forma que se deben adoptar con el fin de no afectar el servicio que se presta.

Cabe mencionar que el artículo 177 constitucional al reconocer la autonomía presupuestaria al Poder Judicial, permite gozar de autonomía para determinar los aumentos salariales. Así, para el primer semestre del año 2001, a los funcionarios judiciales se les reconoció un 6% de aumento, siendo superior al resto de los funcionarios públicos, quienes sólo percibieron un 4.58%. Esta situación de ventaja en la que se encuentran los funcionarios judiciales respecto del resto de los funcionarios de la Administración Pública puede ser catalogado como un privilegio, máxime cuando se piensa que en virtud de la existencia de un Fondo de Pensiones y Jubilaciones separado del sistema centralizado de pensiones, también obtienen beneficios mayores a costa de los depósitos que realizan los usuarios del servicio público Administración de Justicia.

ii. Contraloría de Servicios

En el Informe Anual de Labores del período 1998-1999, la Defensoría de los Habitantes apuntó la necesidad de que en el Poder Judicial se creara la figura de la Contraloría de Servicios a fin de contar con una instancia a lo interno de ese Poder que se abocara a estrechar la relación entre el usuario y el servicio que prestan los distintos Despachos Judiciales.

Lo anterior debido a que, a partir del tipo de denuncias que se han conocido en la Defensoría de los Habitantes, se determinó la ausencia de un órgano que se encargara de recibir, investigar, y dar solución a las quejas que no corresponden a asuntos de carácter disciplinario -de las cuales se ocupa el Tribunal de la Inspección Judicial- sino de aquellas relacionadas con el buen funcionamiento u organización del servicio de administración de justicia.

La Defensoría textualmente propuso que *"la Corte Suprema de Justicia, según las potestades que le otorga el artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, considere la creación de una*

*oficina de Contraloría de Servicios, a manera de las creadas por el Poder Ejecutivo, como ente adscrito al Consejo Superior del Poder Judicial.*⁷⁹

Coincidente con esta necesidad, la Presidencia del Poder Judicial se dio a la tarea de proponer e impulsar la creación de tal oficina, siendo que luego de un proceso de estudio del asunto con participación de distintos sectores del Poder Judicial, el 13 de noviembre del 2000 la Secretaría General publica en el Boletín Judicial No. 217 la Circular No. 97-2000, que es el *Reglamento de Creación, Organización y Funcionamiento de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial*, adoptado según Acuerdo de la Corte Plena en sesión No. 33-2000 celebrada el 28 de agosto del 2000, Artículo XXXIII.

Este Reglamento crea la Contraloría de Servicios como un órgano adscrito al Consejo Superior del Poder Judicial, con las oficinas regionales que se estimen necesarias. Establece asimismo la obligación de todas las dependencias y funcionarios del Poder Judicial de prestar su colaboración a esa oficina, bajo responsabilidad disciplinaria cuando se incurra en negativa o negligencia.

Como objetivo general de la oficina se dispone *"contribuir a que en la prestación del servicio público, el Poder Judicial funcione con un máximo de eficiencia a fin de satisfacer oportuna y adecuadamente las legítimas demandas de los usuarios, así como brindarle la información que éstos requieran para orientar y facilitar su contacto con la institución."*⁸⁰ Para ello se disponen los siguientes objetivos específicos de la Contraloría:

- Promover una cultura institucional con la persona como eje central de su actuación, orientada a la satisfacción de las necesidades de información y orientación al usuario.
- Promover la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- Desarrollar procedimientos accesibles y expeditos para la presentación y solución de reclamos de los usuarios.
- Apoyar el proceso de modernización institucional, mediante la generación de información y propuestas, que faciliten la toma de decisiones para mejorar el servicio y asegurar la satisfacción del usuario.⁸¹

⁷⁹ Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes de la República. Periodo 1998-1999. Página 52.

⁸⁰ Reglamento de Creación, Organización y Funcionamiento de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial. Corte Suprema de Justicia. Secretaría General. Boletín Judicial No. 217, Año CVI, lunes 13 de noviembre del 2000. Artículo 5.

⁸¹ Ibid.

De acuerdo con la propuesta de Reglamento, la Contraloría estará integrada por un Contralor, un Subcontralor, y el personal necesario para el cumplimiento de los objetivos propuestos; y contará además con las oficinas regionales que se estimen necesarias, aunque como disposiciones transitorias se establece en el Artículo 20 que *"mientras no empiecen a funcionar las Subcontralorías, la Oficina Central tendrá la responsabilidad de asumir la competencia, a nivel de denuncias que se presenten, y realizar las inspecciones que sean necesarias para monitorear los niveles de eficiencia en el servicio."*¹⁶²

Al respecto vale insistir sobre la necesidad de la descentralización de los despachos y oficinas judiciales de modo que el habitante común, usuario o usuario potencial de los servicios que presta el sistema de administración de justicia formal -sea el Poder Judicial- disponga de un sencillo y cómodo acceso a las oficinas judiciales, y ello implica no concentrar éstas en la ciudad capital. Esto aplica y es de especial importancia entratándose de oficinas que precisamente se ocuparán de velar por el buen funcionamiento del servicio público que prestan los distintos despachos judiciales, y cuyo fin es acercar la relación entre los habitantes usuarios del Poder Judicial y los despachos y funcionarios de ese Poder de la República.

Importante es destacar aquí la independencia con que deberá contar la persona que ejerza el cargo, así como el apoyo de las diversas instancias judiciales, partiendo de la Corte Plena, la Presidencia y el Consejo Superior del Poder Judicial, a fin de que goce de prestigio y credibilidad a lo interno del Poder Judicial. Según informes de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, se espera que esta plaza se saque a concurso próximamente, según el perfil que se ha definido para el cargo.

Por otro lado, cabe mencionar en cuanto a los avances en el acercamiento del aparato judicial a los usuarios, que la Corte Suprema de Justicia realizó varias reuniones de Magistrados y Miembros del Consejo Superior con servidores judiciales y habitantes de distintas regiones del país realizadas durante el año 2000, con el fin de conocer la percepción sobre el servicio que presta el Poder Judicial y buscar soluciones viables para el mejoramiento de la Administración de Justicia. La Defensoría de los Habitantes fue invitada a participar en estos encuentros, en los cuales se pudo constatar el interés del Poder Judicial de estrechar las relaciones con los usuarios del sistema; así como el interés de la población, incluidos abogados litigantes, en participar y hacer uso de estos espacios para manifestar sus opiniones, inquietudes y quejas acerca de la prestación del servicio por parte de distintos Despachos Judiciales.

⁸² Ibid. Artículos 1, 4 y 20.

La Defensoría de los Habitantes valora altamente las gestiones y esfuerzos que está realizando el Poder Judicial a fin de mantener un contacto más directo con los administrados, hecho que sin duda posibilitará el mejoramiento en el sistema de Administración de Justicia de nuestro país en respeto de los principios constitucionales y de los derechos de los y las habitantes.

iii. Justicia Constitucional

Se dice que la "*jurisdicción constitucional es la culminación del Estado de Derecho, que el desarrollo lógico y el perfeccionamiento técnico de tal idea del Estado no sólo exigen sumisión de la acción administrativa a la legalidad, sino también la constitucionalidad de la legislación misma y del conjunto de la acción gubernamental. El sentido de la jurisdicción constitucional es precisamente garantizar que el ejercicio de las funciones del Estado no se desvíe de las normas constitucionales que las disciplinar*".⁸³ Así, la Justicia Constitucional representa un enorme aporte al Derecho, siendo que sin éste, no hay justicia, ni libertad, ni orden, ni paz posibles⁸⁴.

En cumplimiento de esta misión, a la Sala Constitucional como máximo Tribunal Constitucional le corresponde ejercer el control de la constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, así como la conformidad del ordenamiento interno con el Derecho Internacional o Comunitario, mediante la acción de inconstitucionalidad y demás cuestiones de constitucionalidad (así dispuesto en el artículo 2º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Este control de constitucionalidad debe ser ejercido a la luz de las disposiciones constitucionales e internacionales; dentro de éstas se destaca una que por razones de justicia, seguridad jurídica, paz social y orden debe ser tomada muy en cuenta en el proceso constitucional: la justicia pronta, cumplida y sin denegación indebida establecida en el artículo 41 de la Constitución Política.

Sin embargo, la justicia constitucional pronta y cumplida no se está cumpliendo por el exceso de trabajo de la Sala⁸⁵. Dilación en la resolución de amparos y cuestiones de constitucionalidad⁸⁶,

⁸³ Manuel García Pelayo citado por Martínez, Elena; *Acceso a la Justicia en Centro América: Justicia Constitucional*, Proyecto Regional de Justicia del PNUD, San José, 2000, p. 7

⁸⁴ Piza Escalante, Rodolfo; "Justicia Constitucional y Derecho de la Constitución", en: *La Jurisdicción Constitucional. Seminario sobre Justicia Constitucional*, Editorial Juricentro, San José, 1993, p. 11

⁸⁵ Por ejemplo, en Costa Rica la tasa por cada cien mil habitantes de recursos de amparo es de 205.8 (el total de recursos presentados es de 7.666 en 1999) y de Acciones de Inconstitucionalidad es del 9.9 por

así como retraso en la redacción, firma y notificación son los temas recurrentes en las quejas y consultas que se presentan en la Defensoría de los Habitantes⁸⁷ en esta materia. Estas situaciones agobian a la administración de justicia constitucional y podrían afectar la seguridad jurídica del país.

A efectos de hallar una solución, en la Asamblea Legislativa se han presentado dos proyectos de ley para reformar la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Así, se encuentra el Expediente Legislativo N° 13.225, en el cual se proponen reformas a una serie de artículos de la Ley de Jurisdicción Constitucional, proyecto en el cual se propone, entre otros, principios como la división del Tribunal Constitucional en Cámaras que conozcan de los recursos de habeas corpus y de amparo, y el pleno conocería las acciones de inconstitucionalidad (artículo 11); se propone el procedimiento administrativo previo de garantía constitucional que se tramita ante el jerarca del ente responsable de la lesión (artículo 31); y, la no suspensión automática del acto administrativo (artículo 41); y, para la ejecución de las sentencias que le corresponden a la Sala Constitucional, excepto en materia de indemnizaciones, incorpora un procedimiento con audiencia a las partes (artículo 56).

Por otro lado, en el Expediente Legislativo N° 14.219 no se proponen variaciones en la estructura organizativa, sino que plantea únicamente la necesidad de fundamentar razonadamente cuando la Sala se apartare de la jurisprudencia constitucional (artículo 13) y se limitan algunos aspectos en materia de opinión consultiva legislativa (artículo 96).

En definitiva, la Defensoría de los Habitantes considera necesario que se adopten las medidas pertinentes en la Jurisdicción Constitucional a fin de cumplir con el precepto constitucional de Justicia pronta y cumplida, imperativo no sólo de la Seguridad Jurídica, sino además fundamento del Estado Constitucional de Derecho.

b. Estado de la Cuestión - casos más representativos-

Un principio trazador del presente apartado es la necesidad de reconocimiento de la diversidad, entendida ésta como la necesidad de reconocer las especificidades. Así, reconociendo la especialidad que debe tener el proceso penal juvenil por ser los sujetos personas en desarrollo (en sus tres facetas: policial, judicial y penitenciaria), reconociendo las aspiraciones de los Pueblos Indígenas a conservar sus estructuras jurídicas tradicionales o bien reconociendo, que

cada cien mil habitantes (el total de acciones presentadas es de 369 en 1999). Estos datos fueron extraídos del documento *Acceso a la Justicia en Centro América: Justicia Constitucional*, Proyecto Regional de Justicia del PNUD, San José, 2000, p. 35

⁸⁶ Por ejemplo, en materia de Acciones de Inconstitucionalidad pendientes de resolver cabe destacar que están pendientes de resolver 12 Acciones de 1996, 6 de 1997, 30 de 1998, 58 de 1999, 99 del año 2000 y 15 del año 2001.

⁸⁷ Por ejemplo, Expedientes 7046-22-98 y 8598-22-99, entre otros.

los derechos de la niñez y de la adolescencia deben ser siempre tomados en consideración en materia jurisdiccional, es como se logra, entre otros, construir no sólo un acceso efectivo a la justicia, sino la justicia misma. Por otro lado, también se deben reconocer los derechos de todas las partes en el proceso, principalmente de aquéllas víctimas que reclaman justicia, así como el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad al acceso en igualdad de oportunidades a los servicios de Administración de Justicia, empezando por derribar los obstáculos físicos y actitudinales que existen en algunos funcionarios (as) judiciales.

Estas especificidades se visualizan en el análisis de casos concretos que se han presentado a conocimiento de la Defensoría de los Habitantes, y que permiten delinear algunos principios generales que coadyuvan a la efectividad del derecho fundamental a la Justicia.

i. Actuación de la Policía Judicial a la luz de la Ley de Justicia Penal Juvenil

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja planteada por el Director de una Escuela Primaria de San José, en la cual se manifestaba disconforme con la actuación de agentes del Organismo de Investigación Judicial, por cuanto ingresaron a la escuela que dirige con el fin de identificar y citar a varias personas menores de edad supuestamente partícipes de hechos delictivos. Entre estas personas habían personas menores de 12 años y mayores de esta edad⁸⁸.

Se procedió a la investigación respectiva solicitando información ante el Ministerio Público y ante el Organismo de Investigación Judicial. De la información rendida por estos órganos, la Defensoría de los Habitantes realizó las siguientes consideraciones:

1. El proceso penal juvenil, por la especial condición que tienen los sujetos procesales, quienes son personas en desarrollo, se rige bajo principios diferentes del proceso penal de adultos; una diferencia fundamental es que es un *proceso educativo*⁸⁹, aleccionador, formativo. Así, en todas las etapas del proceso penal juvenil (desde la etapa policial, la judicial y la penitenciaria) se debe atender no sólo al interés superior del niño⁹⁰ sino que también a formar y educarlo, evitando por cualquier medio denigrar la imagen de la persona menor de edad, afectarle psíquica o físicamente o simplemente infundirle temor o amenazarle.

⁸⁸ Expediente N° 8207-22-99, R.P.C.

⁸⁹ En el artículo 7 de la Ley de Justicia Penal Juvenil se establece como principio rector de la misma, "...su formación integral".

⁹⁰ Artículos 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 5 del Código de la Niñez y de la Adolescencia

2. La actuación de la Administración de Justicia (inclusive la Policía Judicial) debe ser proporcional y debe considerar el interés superior de la persona víctima/victimario involucrada en el proceso. Una de las formas de garantizarlo es mediante una policía especializada, con amplio conocimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia y con una sensibilidad característica. Así, por ejemplo, en el presente caso la presencia policial en un centro educativo pudo haber tenido efectos más negativos que positivos para las personas menores de edad acusadas de infringir la ley penal. La estigmatización que pueden sufrir frente a la comunidad estudiantil y ante las autoridades educativas del centro parece ser un resultado desproporcional a la misión conferida en el presente caso, de identificar y citar; y por supuesto la estigmatización de la víctima frente al mismo núcleo social implica una revictimización perniciosa. Dentro de los procedimientos policiales deberían estudiarse otras alternativas de identificación de las personas acusadas.
3. Como órgano auxiliar del Ministerio Público, el O.I.J. está bajo su ***dirección y control*** (de conformidad con el artículo 67 del Código Procesal Penal). Así, el Ministerio Público, y más entratándose de materia penal juvenil, debe dar directrices particulares sobre el desarrollo de las actuaciones del O.I.J. Asimismo, podría coordinarse la redacción de normas de actuación policial, respetuosas de los especiales derechos de las personas menores de edad.
4. Cuando se presuma que se realizarán algunas actividades de investigación referentes a personas menores de 12 años, deberá considerarse la participación del Patronato Nacional de la Infancia de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política, 43 de la Ley de Justicia Penal Juvenil y 4.k de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de Infancia.
5. Respecto de la justicia pronta y cumplida referida al proceso penal juvenil, es importante destacar que el proceso de investigación debe ser llevado dentro de plazos razonables, ya que un plazo excesivamente largo entre la comisión del supuesto delito y la eventual sanción, hace que peligren cualesquiera efectos positivos que el procedimiento y la resolución pudieran acarrear. Con el transcurso del tiempo, la persona menor de edad tiene dificultades intelectuales y psicológicas cada vez mayores, por no decir insuperables, para establecer una relación entre el procedimiento y la resolución, por una parte, y el delito, por otra⁹¹; así como el sentimiento de culpabilidad, habiendo o no cometido el delito.

Con base en las anteriores consideraciones se recomendó al Fiscal General de la República y a la Directora General del Organismo de Investigación Judicial:

⁹¹ Comentarios a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia, ibid

- Fomentar una mejor coordinación entre la Unidad Penal Juvenil del Ministerio Público y la Policía Judicial Penal Juvenil.
- Analizar la conveniencia de redactar un Manual de la Policía Penal Juvenil.
- Capacitar a los funcionarios de la Policía Penal Juvenil en la materia de los derechos de la niñez y de la adolescencia. Para este efecto tanto la Defensoría de los Habitantes, como otros órganos públicos y privados, pueden brindar colaboración.
- Velar porque el trámite de las causas penales juveniles se ajuste el principio constitucional de justicia pronta, cumplida y sin dilación indebida.

ii. Reconocimiento y Respeto al Derecho Consuetudinario de los Pueblos Indígenas

Un habitante indígena guaymí enfrenta dos causas judiciales: una, es el reclamo de pensión alimentaria; otra, es relativa a una denuncia penal por violación agravada en perjuicio de su hija; sin embargo no habla español. Le indicaron que tenía que venir acompañado de un intérprete y que tenía que practicarse una prueba de ADN. Junto a esta queja, se recibieron varias consultas de habitantes indígenas guaymíes quienes manifestaban su disconformidad con el proceso de pensión alimentaria, ya que si bien es cierto aceptan la obligación de proveer alimentos a sus hijos, no consideran como parte de su cultura el tener que pagar una suma de dinero⁹², como tampoco se identifican con la vía de una pensión alimentaria establecida en sede judicial.

Una vez iniciada la investigación, se solicitó información a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, al Fiscal General de la República y al Director de la Escuela Judicial.

Con fundamento en lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes realizó las siguientes consideraciones, que resultan de interés general:

1.- El principio de igualdad ante la ley se ha aplicado históricamente como forma de igualar de las diferencias y asimilar de lo diverso. Sin embargo, el Convenio N° 169 introdujo un cambio de perspectiva en el reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas, ya que este instrumento internacional tiene tres ejes básicos: **Identidad** Indígena; **Reconocimiento** de la autonomía y **respeto** de las formas de organización de los Pueblos Indígenas; y, **Consulta y participación** necesaria a los Pueblos Interesados (reconocimiento de su autonomía). Estos tres pilares se dirigen a enfatizar la aspiración de los Pueblos Indígenas a su autonomía, entre éstas, autonomía para resolver los asuntos internos.

⁹² Expediente N° **9075-22-2000**, Confidencial.

2.- El Derecho Costarricense no reconoce la diferencia étnica ni cultural, ya que dispone de un único sistema de derecho para toda la población. Los Pueblos Indígenas, a lo sumo, fueron regulados por leyes especiales de corte indigenistas, que no son leyes elaboradas por las propias comunidades indígenas, sino impuestas por los Estados, y que distan mucho de reconocer sistemas jurídicos autónomos respetuosos de la identidad indígena (véase, a manera de ejemplo, la Ley Indígena, Ley N° 6172). Así, el reconocimiento efectivo de una cultura diversa es el primer paso que se debe dar a favor de una democracia.

3.- El derecho consuetudinario de los Pueblos Indígenas está estrechamente vinculado con los fenómenos de la *Cultura* y de la *Identidad Étnica*, tales como la estructura familiar, social y religiosa de la comunidad, la lengua y los valores propios de la etnia. Por lo tanto, la vigencia del DERECHO CONSUETUDINARIO INDÍGENA constituye uno de los elementos indispensables para la preservación y reproducción de las culturas indígenas en el continente. Y esto no debe implicar el negar el acceso a las personas pertenecientes a los Pueblos Indígenas al sistema judicial estatal; lo que implica, más bien, es asegurar este acceso en igualdad de oportunidades y con respeto a los sistemas tradicionales de resolución de conflictos.

4.- En materia de **pensiones alimentarias**, en la legislación costarricense se establece que son prestaciones dinerarias; sin embargo, los Pueblos Indígenas no guardan el mismo concepto del dinero (ya que no es un término que forme parte de su cosmovisión), y comprendiendo que las condiciones socioeconómicas de los Pueblos Indígenas son precarias, se torna imposible que los obligados puedan hacer frente a lo dispuesto por un Despacho Judicial traducido en prestación dineraria. Tener ello presente no implica un eximente de su obligación, ya que los derechos de las personas menores de edad a percibir sus alimentos son superiores por ser sujetos de protección integral. Tampoco se puede hacer una eximente aplicando el Convenio N° 169, ya que claramente establece el artículo 8 que "*La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país **y asumir las obligaciones correspondientes***". Así, sin afectar los derechos primordiales y superiores de las personas menores de edad (beneficiarios de la cuota alimentaria) se deberían establecer otros mecanismos para hacer frente a las obligaciones que como padre debe asumir, no en términos monetarios, o no en su totalidad, sino que éstos se puedan traducir en obligaciones más acordes con la diversidad cultural. Asimismo, deben respetarse los sistemas de resolución interna de las comunidades, consultando a sus miembros, a fin de evitar que una persona sea dos veces juzgada y obligada. Por último cabe destacar que las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas no deben sufrir el encarcelamiento, por lo cual no se podría hacer efectivo el apremio corporal; en fiel

cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 del Convenio N° 169 que establece que: "*Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento*".

5.- Los Pueblos Indígenas tienen un sistema de **resolución de conflictos penales** menores a lo interno de sus comunidades. Ahora bien, si las comunidades indígenas recurren al sistema de justicia de la sociedad en general, éste no debe ser neutral respecto de sus costumbres, debiendo más bien ser respetuoso de principios sociales que predominan en la comunidad, como lo establece el principio del artículo 339 del Código Procesal Penal. Lo anterior a fin de valorar la prueba dentro del contexto del individuo que se va a juzgar. Más, si la prueba, como en este caso, pudiese eventualmente violentar el principio de dignidad de una persona o esta prueba no está contemplada dentro del abanico cultural de la comunidad habría que estimar la pertinencia de la misma, considerando allegar al expediente otras pruebas alternativas, más respetuosas a la idiosincracia cultural.

6.- Respecto de los intérpretes, es importante reconocer que entratándose de los Pueblos Indígenas, y reconociendo que sus lenguas son idiomas oficiales también (reforma al artículo 76 de la Constitución Política), deberían extenderse estos servicios gratuitamente para las diferentes materias, entre ellas, la agraria, a la cual recurren con frecuencia las personas pertenecientes a etnias indígenas en demanda de sus derechos sobre la Tierra y los conflictos derivados de pensiones alimentarias, como el caso en examen.

Derivado de lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Consejo Superior del Poder Judicial, en lo que atañe a los aspectos generales que plantea el caso:

1.- Conformar una comisión interinstitucional de estudio y análisis del marco normativo aplicable en materia de pensiones alimentarias y Derecho Penal en relación con las personas pertenecientes a comunidades indígenas.

2.- Capacitar a los jueces, fiscales, defensores y policía técnica judicial en materia del respeto y reconocimiento de la diversidad cultural, estrictamente en lo relativo a la necesidad de respetar y reconocer las costumbres y creencias de los diferentes Pueblos Indígenas y adecuar el Derecho común a las particularidades del Derecho Consuetudinario.

3.- Emitir una directriz en la que se haga manifiesto el deber de los jueces de consultar y de informarse con la comunidad indígena acerca de los alcances del conflicto sometido a su conocimiento, máxime cuando hay a lo interno Tribunales Consuetudinarios, cacicazgos o Asociaciones de Desarrollo que resuelvan los asuntos dentro de ella.

En la etapa de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones antes citadas, el día 6 de febrero del presente año, la Defensoría de los Habitantes recibió copia del acuerdo tomado por

el Consejo Superior del Poder Judicial, en sesión **N° 5-01** del 16 de enero último, en el cual se indica: "**Se acordó:** 1) *En cuanto a las recomendaciones A.1 y 2, se dispone publicar una circular dirigida a todas las autoridades judiciales tanto en la materia civil como penal, en el sentido de que en aquellos casos en que sea necesaria la intervención de un intérprete deben realizar el nombramiento correspondiente, para brindar el apoyo necesario para la efectiva aplicación de artículo 339 del Código Procesal Penal.* 2) *Respecto de la recomendación N° B.1 se traslada a las Comisiones de Asuntos Penales y de la Jurisdicción de Familia, Violencia Doméstica y Menores, para que planteen a este Consejo una propuesta en cuanto a esta recomendación;* 3) *En relación a la recomendación B.2 se hace de conocimiento de la Escuela Judicial para lo de su cargo, a fin de que diseñe un curso de capacitación dirigido a aquellas personas que tengan relación con las comunidades indígenas del país;* 5) (SIC) *Asimismo, acoger la recomendación N° 3 la que se hará del conocimiento de las autoridades judiciales mediante una circular. La Secretaría de la Corte tomará nota para lo de su cargo*".

Por su parte, la Defensoría de los Habitantes recibió el día 9 de febrero copia del acuerdo tomado por el Consejo Directivo de la Escuela Judicial, en la sesión N° 02-01, celebrada el 11 de enero del 2001, en el cual se indica que: "**ARTÍCULO IX....Se acuerda tomar nota del informe**".

iii. Violación al Principio Constitucional de Justicia Pronta y Cumplida

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja planteada por una madre de familia quien manifestaba su disconformidad por la dilación en resolver un juicio ordinario civil planteado desde 1996 y en el cual su hijo menor de edad demandaba una indemnización por los daños sufridos en un accidente. El niño fue reconocido por el padre unilateralmente años antes y es el padre quien firma la demanda⁹³.

Manifestaba la quejosa que desde 1997 se dictó sentencia de primera instancia en la cual se reconocía el derecho del demandante; sin embargo, en segunda instancia, este expediente fue archivado por existir un **recurso de adición y aclaración** presentado ante la Sala Constitucional, relacionado con el reconocimiento registral del padre (artículo 142 del Código de Familia).

Una vez iniciada la investigación se solicitó que el Tribunal de la Inspección Judicial analizara el caso, resolviendo que no era un atraso achacable al Tribunal Civil, sino respecto de la Sala

⁹³ Expediente N° **8598-22-99**, V.S.A.

Constitucional. Por su parte la Sala Constitucional señaló que el voto constitucional es ejecutivo desde su misma adopción, y que la adición y aclaración no puede variar la parte dispositiva del mismo.

De los informes recibidos se constataron los siguientes hechos:

1.- Que la Sala Constitucional tardó 6 años para resolver el recurso de adición y aclaración interpuesto contra la resolución 1975-94 que resolvía la inconstitucionalidad del artículo 142 del Código de Familia. Esta situación obligó a la Defensoría a solicitar a la Sala Constitucional cumplir con el principio constitucional establecido en el numeral 41, fundamentalmente en aquéllos casos, como son las cuestiones de constitucionalidad, en que la inseguridad jurídica afecta a todos los habitantes de la República, y más cuando suspende la aplicación de la norma impugnada. Eso sí, se reconoce que en el presente caso, el fallo era ejecutivo desde que se emitió el mismo; sin embargo, la resolución de la adición y aclaración era también un derecho del petente, derecho que debe ser enmarcado dentro de los términos del artículo 41 de la Constitución Política. Eso sí, la Defensoría reconoce que la misma Sala Constitucional ha señalado que *"...mediante la gestión de adición y aclaración se posibilita que la autoridad jurisdiccional que dictó el fallo **aclare algún aspecto oscuro e inteligible** (sic) de aquella, o bien, complete cualquier omisión en que haya incurrido, con el fin de darle cumplimiento efectivo, por esta razón **no se le tiene como un recurso sino como una mera gestión, que no tiene efecto de provocar una variación de la parte dispositiva de la sentencia**"* (S.C., Votos N° 2820-93, 2822-93 y 3274-93).

2.- También constató la Defensoría de los Habitantes que luego del Voto N° 1975-94 de la Sala Constitucional, se promulgó un año antes de presentada la demanda de la quejosa, la Ley N° 7538 del 22 de agosto de 1995, ley mediante la cual se reformaba el artículo 142 del Código de Familia.

3.- Que la demanda fue interpuesta en 1996 (posterior a la reforma de la ley). Y que si bien estaba pendiente de resolverse el recurso de adición y aclaración ante la jurisdicción constitucional, el fondo del asunto había sido resuelto, disponiendo que no procede el reconocimiento unilateral del padre. Siendo así las cosas, el Tribunal en cuestión archiva el expediente a la espera de la resolución constitucional. Ahora bien, la suspensión de un proceso civil es una actividad netamente jurisdiccional, y por esta razón no puede ser revisable por ningún órgano ni interno ni externo del Poder Judicial en virtud de la independencia judicial, sí es posible analizar lo actuado a la luz del principio de responsabilidad del funcionario, de conformidad con el artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que al efecto dispone: *"Será rechazada de plano toda queja que se refiera exclusivamente a problemas de interpretación de normas jurídicas. Sin embargo, en casos de retardo o errores graves e injustificados en la administración de justicia, el Tribunal de la Inspección Judicial, sin más*

trámite deberá poner el hecho en conocimiento de la Corte Plena, para que ésta, una vez hecha la investigación del caso, resuelva sobre la permanencia, suspensión o separación del funcionario".⁹⁴

4.- Por último, y siendo que el demandante es una persona menor de edad, el Código de la Niñez y de la Adolescencia en sus artículos 107 y 113 establecen el derecho a que *"todo procedimiento se desarrolle sin demora"* y se enfatiza en la *"ausencia de ritualismo procesal"*.

A partir de lo anterior, se consideró pertinente girar a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, las siguientes recomendaciones:

1. Solicitar a la Honorable Sala Constitucional resolver todas las cuestiones que se presentan dentro de un plazo razonable.
2. Analizar la actuación judicial de referencia de conformidad con el artículo 199 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial para determinar si eventualmente existió un grave error.
3. Informar y capacitar a los funcionarios judiciales sobre los alcances de los recursos de Adición y Aclaración incoados contra las resoluciones de la Sala Constitucional.

iv. Derechos de las Víctimas frente al Proceso Penal

La Defensoría de los Habitantes recibió varias quejas relacionadas con la participación de la víctima en el proceso penal⁹⁵. Entre otras cosas, las víctimas de los procesos penales manifestaron su disconformidad por la dilación de justicia tanto en la resolución del conflicto como en la imposición de las medidas cautelares, por el trato recibido y la poca información brindada.

1.- La historia del papel de la víctima es una historia contradictoria: luego del sistema de justicia a mano propia, la víctima pasó a ocupar un lugar meramente secundario, únicamente en el papel de denunciante y de testigo, sin poder de decisión del conflicto. Esto es conocido como la expropiación del conflicto, ya que deja de ser un conflicto entre el autor y la víctima, y pasa a ser un conflicto entre el autor y el Estado.⁹⁶ La situación de neutralización de la víctima continuó a pesar de la doctrina de la Ilustración y de la Escuela Clásica del Derecho Penal. No es sino

⁹⁴ De conformidad con la Ley de Reorganización Judicial, N° 7728, que reforma al artículo 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, mediante el artículo 7.

⁹⁵ Expedientes N° **7500-22-99** KLZ, **7636-22-99** G.V.Z. y **8361-22-99** Y.D.L.

⁹⁶ A.A.V.V.; *Nuevo Proceso Penal y Constitución*, Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 1998, p. 189

hasta el siglo XX, años setenta en que se redescubre la víctima. *"El mayor protagonismo de la víctima en la solución del conflicto se trata de justificar desde el principio de la última ratio y de la teoría de la pena, además de indicarse que el interés de la víctima en general radica más que en la imposición de la pena, en la reparación del daño"*.⁹⁷ Así, se propone una necesaria visibilización de las necesidades de la víctima, necesidades que deben ser atendidas y resueltas dentro de un plazo razonable por los órganos judiciales penales.

2.- Establece el artículo 41 de la Constitución Política que "Ocurriendo a las leyes, **todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona**, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes". No sólo en la Constitución Política se regula este derecho; también está plasmado en la mayoría de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por Costa Rica. Este derecho no implica la constitucionalización de los plazos, pero sí refiere a la necesidad de que las pretensiones se resuelvan dentro de un PLAZO RAZONABLE, tanto para emitir un fallo final como en cuanto a la aplicación de las medidas cautelares de protección de la víctima de un delito.

3.- Establece la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder⁹⁸, en su artículo 4 que *"Las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido"*. Asimismo, dispone el artículo 6 de esta Declaración que *"Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: ...c) Prestando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial; d) Adoptando medidas para **minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y de los testigos a su favor, contra todo acto de intimidación y represalia...**"*.

Siendo que se presentaron varias quejas sobre este particular, se destaca la recomendación emitida sobre la necesidad de reconocer a la víctima como un sujeto activo en el proceso, así como de brindarle información sobre éste en forma concisa y en palabras sencillas.

v. *Accesibilidad e Infraestructura Judicial*

⁹⁷ Ibid., p 192

⁹⁸ Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas y del Abuso del Poder, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N° 40/34 del 29 de noviembre de 1985.

En el Informe Anual de Labores del periodo 1999-2000 se señaló que uno de los requisitos básicos del acceso a la justicia es la accesibilidad física a los Despachos Judiciales. Accesibilidad física, que se traduce en ausencia de barreras físicas que obstaculicen o impidan el acceso.

En este contexto, el 3 de diciembre de 1999 un grupo de personas planteó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional por los siguientes motivos: *"que se encuentran totalmente imposibilitados para ingresar a dicho edificio, ya que deben hacerlo por la parte trasera del edificio o bien por el parqueo. Asimismo, carecen de servicios sanitarios para personas con discapacidad"*. La Defensoría de los Habitantes, a su vez presentó una coadyuvancia a dicho recurso, como se indicó en el Informe Anual de referencia.

El día 15 de marzo del año 2000 se resuelve el recurso interpuesto declarándose éste con lugar. Dentro de sus considerandos se destaca, en lo referente al tema de accesibilidad, que: *"V.-...el acceso al Edificio de la Corte Suprema de Justicia es en extremo difícil para las personas discapacitadas. Lo anterior, sumado a la inexistencia de servicios sanitarios apropiados para este grupo de ciudadanos en los edificios del Primer Circuito Judicial de San José, los cuales son básicos para la debida atención al usuario, es suficiente para constatar **la infracción al principio de igualdad y de libre acceso a los edificios públicos y la administración de justicia**. VI.- En consecuencia, el recurso debe ser declarado con lugar, ordenando a la Corte Suprema de Justicia adoptar las medidas pertinentes para que, a la mayor brevedad, se garantice el fácil acceso para las personas discapacitadas al Edificio de la Corte Suprema de Justicia, así como adaptar servicios sanitarios para ellos en los edificios del Primer Circuito Judicial de San José. De las medidas adoptadas debe informar a esta Sala en **el plazo de un mes** contado a partir de la notificación de esta sentencia"* (Voto N° 2305-2000, del Expediente N° 99-009008-007-CO).

En atención al mandato de la Sala Constitucional, el día 6 de noviembre del 2000, la Corte Plena en sesión N° 42-00 acordó en su Artículo XVI *"Trasladar las diligencias a la Comisión de Construcciones, para que a la brevedad posible señale a esta Corte, las medidas que se pueden adoptar a efecto de cumplir con lo que señala la Sala Constitucional, en sentencia N° 2000-2305 del 15 de marzo del año en curso"*. Mediante Resolución de las quince horas tres minutos del 28 de noviembre del 2000, la Sala Constitucional resuelve: *"A folio 55 del expediente, la autoridad accionada aporta copia de lo actuado en cumplimiento de la resolución N° 2305-00. Visto lo presentado se resuelve: Que por tratarse lo remitido de mera información de sus actuaciones lo procedente es agregarlo a los antecedentes y archivar el expediente"*.

No obstante esta resolución, cabe mencionar que el 3 de diciembre del 2000 el mismo grupo de personas se hicieron presentes al Edificio de la Corte Suprema de Justicia, con el fin de interponer un recurso de amparo contra el transporte público, enfrentando los mismos obstáculos para su ingreso que un año antes, por lo que la Defensoría de los Habitantes llama la atención sobre el efectivo seguimiento de sus resoluciones.

En tal sentido, a instancia de la Defensoría, la Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia remite el día 22 de febrero del 2001 copia del Acuerdo tomado por la Corte Plena en sesión 5-01, celebrada el día 5 de febrero del año en curso, Artículo XIX, en el cual se conoce el informe rendido por el Ing. Tobías Mena Aguilar, Jefe del Departamento de Servicios Generales, en oficio N° 0103-sg/uco-2001 del 25 de enero recién pasado, en cumplimiento a lo dispuesto por la Comisión de Construcciones, refiere: "*1.- Para el acceso al primer piso del edificio de la Corte se plantea la construcción de una rampa que se inicie por el costado noroeste y finalice en la entrada principal del edificio (ver detalle de la rampa de acceso adjunto). Debe indicarse que de momento existen una cámara de circuito cerrado y un timbre para que los Agentes de Seguridad abran la puerta del costado este en el piso principal cuando se solicite. 2.- Se adjunta los croquis para resolver en cada uno de los tres edificios la propuesta de solución en cuanto a la construcción de servicios sanitarios especiales. 3.- Es importante indicar que en los proyectos recientes o en proceso ya se han incorporado estas facilidades y en aquellas que no existen igualmente se están realizando los proyectos con el fin de cumplir con lo dispuesto*".

Sobre este tema véase a su vez el segmento respectivo sobre Personas con Discapacidad en este mismo Capítulo.

vi. Coordinación entre el Poder Judicial y el Registro Público. Materia de anotaciones por mandamiento judicial

La Defensoría recibió la queja de un habitante en la cual manifiesta que presentó una denuncia penal por lesiones graves que le causara un tercero, razón por la cual el Juzgado decretó medida provisional de embargo sobre los bienes del imputado, unos vehículos automotores. La resolución que decretó el embargo fue apelada, pero el Tribunal de Juicio confirmó la resolución del *a quo*, manteniendo el embargo preventivo de los bienes del acusado.⁹⁹

El Juez respectivo envió oficio al Registro Público manteniendo el embargo, por lo cual se suponía que éste se había anotado; sin embargo días después el denunciante solicitó una certificación de gravámenes y anotaciones de los automotores propiedad del imputado y el Registro Público, Sección de Vehículos, consignó que sobre los mismos no pesaba ningún tipo de anotación o gravamen. El interesado manifiesta que este problema ha ocasionado dilación en el trámite judicial y le torna más difícil poder resarcirse de los daños y perjuicios ocasionados por el imputado.

⁹⁹ Expediente No. 8475-22-99.

La Defensoría realiza la investigación respectiva solicitando información al Juzgado Penal y a la Contraloría de Servicios del Registro Nacional; además la Presidencia del Poder Judicial requirió la investigación del asunto al Tribunal de la Inspección Judicial. El Juzgado Penal indicó que éste ha actuado correctamente al remitir de forma oportuna el mandamiento de anotación, por la vía respectiva, y al recibir de vuelta la boleta de seguridad con la indicación de que la anotación solicitada había sido hecha. No obstante lo anterior, ante los requerimientos verbales del ofendido, envió una nota al Registro Nacional, de la cual incluso no recibió respuesta.

Por su parte, la Contraloría de Servicios del Registro Nacional indicó:

1. Que el Código Notarial establece que el Registro Nacional, mediante su potestad reglamentaria, cobraría por cualquier tipo de trámite las sumas que considerara pertinentes. Esa disposición fue debidamente comunicada a los usuarios mediante circulares dispuestas en los murales de la Institución, así como que se estableció el cobro de dos mil colones por concepto de derechos de Registro para cualquier trámite que se fuese a realizar en los diferentes Registros, *"incluyendo los mandamientos del Poder Judicial, ya que de lo contrario el Registro que corresponda no tomará nota del gravamen o anotación marginal"*.
2. Que los mandamientos que no cumplan con tal requisito son devueltos a las instancias judiciales como defectuosos.
3. Que lo procedente, cuando el interesado se encuentre en esa situación, es que gestione ante el Tribunal o instancia jurisdiccional poder diligenciar el embargo o anotación de forma personal ante el Registro Nacional, previo el pago de dicho canon.
4. Que ***"no es un secreto . . . los diferentes problemas que actualmente se mantienen en la comunicación entre el Registro y el Poder Judicial al respecto."*** (El resaltado no es del original).

Por otra parte, el Tribunal de la Inspección Judicial, en la resolución de su investigación dispuso:

- Que el problema con la anotación de embargo no se presentó por responsabilidad de oficinas judiciales, sino más bien del Registro Público, pues incluso como se pudo verificar en estas diligencias, hasta al mismo interesado se le dio el último oficio en ese sentido para que lo diligenciara personalmente, pudiéndose corroborar que efectivamente no aparece anotado aún el embargo sobre el vehículo en cuestión.

- Que no encuentra el Tribunal de la Inspección Judicial que en este asunto hubiesen existido fallas o atrasos que se le puedan imputar a algún despacho judicial, por lo que se desestima la queja y se ordena el archivo de las diligencias.

Cabe destacar esta situación, en tanto, más allá de la información levantada en el caso concreto, surgen sobre el tema general algunas consideraciones generales:

- 1) Que de la información recabada se concluye que en el caso se han presentado inconsistencias de orden administrativo o burocrático entre el Registro Nacional y un despacho judicial, inconsistencias de las cuales podría originarse un eminente perjuicio para los administrados. La no anotación marginal de embargo sobre bienes inmuebles sobre los cuales se había decretado un mandamiento judicial por el no pago de un canon registral, establecido administrativamente según lo autoriza el Código Notarial, pudo producir perjuicios difíciles de reparar para la parte interesada, siendo que de producirse tal perjuicio habría de caber responsabilidad por instituciones del Estado.
- 2) Se presenta además una falta de información por parte del juzgado sobre los requerimientos del Registro Nacional, la cual es agravada al trasladarse tal desconocimiento al interesado. Lo procedente en el caso hubiese sido que el Juzgado hubiese informado al interesado sobre el pago requerido por el Registro respectivo a fin de realizar la anotación, de forma que éste lo hubiese cancelado.
- 3) Se denota entonces un área de coordinación interinstitucional que debe ser definida eficientemente a fin de garantizar la seguridad jurídica de los y las administradas.

Más allá de las recomendaciones específicas, se solicitó al Registro Nacional y a la Corte Suprema de Justicia se informe a esta Defensoría sobre las gestiones hechas y procedimientos definidos a fin de coordinar la anotación marginal e inscripción de gravámenes en bienes muebles e inmuebles por orden judicial, de forma tal que se informe a los administrados sobre el necesario pago del canon estipulado por el Registro Público para que los actos administrativos sean efectivamente realizados, y se recomendó a ambas instancias que, de no haberse dispuesto aún ningún procedimiento de coordinación a tales efectos, se dispusiesen directrices claras en tal sentido, para que la situación presentada no vuelva a darse en el futuro.¹⁰⁰

En febrero del 2001 la Corte Suprema de Justicia informó a la Defensoría que el Poder Judicial está realizando las pruebas pertinentes para establecer equipo informático adecuado con el fin de hacer más expedita la tramitación y coordinación con el Registro Público. Asimismo, el

¹⁰⁰ Informe Final No. 0181-2001-DHR, Expediente No. 8475-22-99.

Consejo Superior del Poder Judicial acordó publicar una circular a todos los Jueces que remiten mandamientos de anotación de embargo al Registro Nacional, recordándoles su obligación de informar a las partes que a ellos corresponde cancelar los pagos que al efecto establece el Registro para cada caso particular.

De igual forma el Registro Nacional comunicó que desde 1999 se estaba trabajando en coordinación con el Poder Judicial en un proyecto tendiente a que todas las medidas cautelares dictadas por los jueces fueran practicadas por ellos y aplicados electrónicamente a la base de datos del Registro. Mientras este proyecto se desarrolla plenamente, los mandamientos judiciales de anotación de gravámenes se deben continuar tramitando mediante listas o documentos individuales, cuya recepción se controla mediante una Oficina de Acopio de Correspondencia que tiene destacada el Poder Judicial en las instalaciones del Registro Nacional.

vii. Megadespachos en Materia Laboral. La situación del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José.

La Defensoría de los Habitantes ha recibido varios casos relacionados con la situación que presentan los llamados *megadespachos* judiciales, y la calidad del servicio que éstos prestan a los usuarios del sistema de administración de justicia. Estas oficinas judiciales fueron creadas en 1996, al entrar en operación el Segundo Circuito Judicial de San José; sin embargo, por distintas circunstancias otras sedes del Poder Judicial distribuidas por el país operan en la realidad también como megadespachos.

Dentro de todos estas oficinas, destacan las quejas en relación con los despachos judiciales que atienden la materia laboral, en el Segundo Circuito Judicial de San José.

En el Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 1998-1999, la Defensoría señaló la materia laboral como *"una de las materias sobre las cuales ha recibido más quejas y consultas"*.¹⁰¹ Asimismo se indicó que llamaba la atención de la Defensoría

"no solamente el retraso en los trámites judiciales sino la falta general de una buena prestación del servicio público por parte de los despachos judiciales que tramitan la materia laboral en San José. Se hace evidente además la falta de coordinación entre estos despachos cuando se trata de actualizar información y

¹⁰¹ Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes de la República. Periodo 1998-1999. Página 48.

registrar adecuadamente el estado de los expedientes, especialmente de los casos en que éstos han sido trasladados de un despacho a otro .¹⁰²

Si bien en tal oportunidad se citó al propio Tribunal de la Inspección Judicial cuando indicó que *"la tendencia del atascamiento en el Juzgado de Trabajo de ese circuito (Segundo Circuito Judicial de San José) ha generado una respuesta drástica por parte de los jefes de la institución, dotando de toda una serie de recursos humanos y materiales a ese despacho, al punto que el atraso en el dictado de resoluciones se ha visto disminuido significativamente¹⁰³*, debe observarse que posteriormente el propio Tribunal de la Inspección Judicial ha reportado que la situación de los despachos laborales en San José continúa presentando serios problemas de eficiencia y de respuesta a las demandas planteadas por los usuarios.

A manera de ejemplo, vale referirse a uno de los casos tramitados por la Defensoría en los últimos meses¹⁰⁴, que corresponde a la queja interpuesta por un habitante según la cual manifiesta que en 1997 presentó un juicio ante el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José y que, después de pasado el juicio y de habersele indicado que la resolución saldría en tres meses, no había habido ningún resultado. Agrega que visitó en varias oportunidades el Juzgado pero le indicaron que el expediente estaba perdido.

La Defensoría investigó el asunto y solicitó la información correspondiente a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, la cual remitió el caso al Tribunal de la Inspección Judicial. Según el informe presentado por dicho Tribunal, se tuvo que si bien el expediente no estaba extraviado, sí se había presentado un retraso considerable en la tramitación del mismo, aunque *"normal"* según la dinámica funcional del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José. Asimismo dicho Tribunal consideró que no podría determinarse con exactitud quién es el responsable del atraso en el expediente y por tanto no era posible aplicar el régimen disciplinario, y agregó:

"Nótese que existe un lapso desde el momento en que se recibe la prueba hasta que se emite la declaratoria de inevacuabilidad, sin embargo, este lapso puede considerarse dentro de términos normales, en la dinámica funcional del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, la cual ha sido ampliamente

¹⁰² Ibid. Página 49.

¹⁰³ Tribunal de la Inspección Judicial. Resolución No.331 de las ocho horas y treinta y cinco minutos del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

¹⁰⁴ Expediente No. 8515-22-99.

comentada en múltiples resoluciones de este Tribunal". (El destacado no es del original).

El Tribunal de la Inspección Judicial indicó además que *"muestra su preocupación por este tipo de situaciones, las cuales, si bien escapan al ámbito disciplinario, no dejan de ser un problema notorio para los usuarios, razón por la cual se insta a los señores jueces del Despacho a realizar un esfuerzo adicional en la búsqueda de soluciones que permitan establecer adecuados controles internos"*.

Con fundamento en lo expuesto y de conformidad con lo sostenido por el Tribunal de la Inspección Judicial, la Defensoría de los Habitantes consideró oportuno señalar:

- Que aunque bien se comprenden las limitaciones prácticas que pudo haber tenido el Tribunal de la Inspección Judicial para identificar e individualizar la responsabilidad por el retraso en la tramitación del presente expediente, es importante plantearse el alcance de los términos conceptuales que para describir esa dificultad utiliza el mismo Tribunal. En este caso tenemos que en su Resolución el Tribunal manifiesta que *"resulta difícil"* establecer responsabilidad subjetiva, más no se califica a esta dificultad como una imposibilidad absoluta y real de determinar el (la) o los (las) responsables por el retraso en la diligenciación del expediente judicial.

Se estima conveniente entonces que, en adelante, el Tribunal de la Inspección Judicial especifique –en cada caso particular que le es sometido a su estudio– sobre el grado de dificultad real y objetiva que se le presenta a fin de determinar la responsabilidad subjetiva del o los funcionarios judiciales implicados, así como de aplicar las sanciones legales correspondientes. Ello utilizando criterios objetivos que permitan determinar cuándo una dificultad material se traduce en una imposibilidad absoluta de sentar responsabilidades.

- Que como bien lo señala el Tribunal de la Inspección Judicial, la situación presentada en este caso refleja una problemática mayor, de orden estructural, que afecta al Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, y sobre la que tanto ese Tribunal como la Defensoría de los Habitantes se han pronunciado con anterioridad, haciendo recomendaciones específicas al respecto a la Corte Suprema de Justicia.
- Que dado lo anterior, la Defensoría reiteró las recomendaciones planteadas en junio del 2000, a saber:

I.- Informar sobre los estudios que a la fecha existan en relación con el funcionamiento del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, así como sobre las medidas que se hayan determinado y ejecutado a fin de agilizar el rendimiento y mejorar la eficiencia de dicho despacho judicial.

II.- Que informe además si existe algún estudio o evaluación sobre las medidas que se hubiesen ejecutado hasta la fecha a fin de mejorar el rendimiento del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José y de todos los otros juzgados que constituyen "megadespachos" en general, así como sobre el resultado de tales evaluaciones.¹⁰⁵

En respuesta a estas recomendaciones, la Secretaría de la Corte Suprema de Justicia remitió copia de distintos acuerdos adoptados por la Corte Plena y por el Consejo Superior del Poder Judicial, que se refieren a la situación del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, su funcionamiento, y las medidas que se han determinado para mejorar la eficiencia de esa oficina judicial. Sin embargo, una vez revisada la documentación recibida, la Defensoría pudo observar que los acuerdos mencionados se refieren a cuestiones puntuales, que no han resuelto el grueso de la problemática del modelo conocido como Megadespacho.

Así, se tiene que la Corte Plena, en sesión N° 31 del 14 de agosto del 2000, Artículo XXVII, reporta las manifestaciones del Magistrado Van der Laet, quien indica *que "en la Jurisdicción Laboral se ha venido haciendo un gran esfuerzo con el apoyo de la Corte, dada la mora judicial existente en la materia"* pero que no obstante los jueces que han sido nombrados y la apertura de un anexo, se ha llegado a una situación *"muy angustiosa"* de que existen un grupo de dos mil sesenta expedientes pendientes, de los cuales el más antiguo ingresó el 15 de marzo de 1990, o sea más de 10 años atrás. Una vez analizadas distintas posibles soluciones, la Corte Plena acordó:

1. Crear en forma extraordinaria, a partir del 1° de setiembre del 2000 y por el término de un año, 8 plazas de Juez 3, y cuatro plazas de auxiliar judicial para el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José.
2. Trasladar por ese mismo periodo tres plazas del Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía al citado Despacho, en el entendido que se les pagará un salario de Juez 3.

¹⁰⁵ Informe Final Expediente No.8250-22-99.

Además, según informe del Departamento de Planificación de la Corte, No. 232-EST-99, de agosto de 1999, se tiene que en la primera mitad de 1999 el circulante en dicho Juzgado disminuyó en 1277 expedientes, y que en cuatro trimestres consecutivos esa Oficina ha logrado bajar su activo.

Si bien lo anterior determina el interés y resultado de las medidas adoptadas por la Corte Suprema de Justicia a fin de dar solución a la difícil situación de la justicia laboral, para la Defensoría el reto de solucionar los altos activos y circulantes del megadespacho que tramita esa materia es cuestión que se mantiene pendiente, y que no debe postergarse más. Para ello el Poder Judicial habrá de continuar revisando constantemente y disponiendo sus mejores y concienzudos esfuerzos para la resolución definitiva de la mora judicial en materia laboral, así como para hacer más eficiente, amable y cercano al habitante el servicio público que debe prestarse por deber constitucional.

d. Acciones pendientes

i. De las relaciones Defensoría - Poder Judicial. Presentación de un Proyecto de Ley para modificar la Ley 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República.

Como se ha indicado en distintos Informes Anuales de Labores de la Defensoría de los Habitantes¹⁰⁶, el tema sobre las relaciones de la Institución con el Poder Judicial ha sido objeto de diversos análisis y distintos puntos de vista, presentándose diferencias de criterio entre ambas instituciones en cuanto a la competencia de la Defensoría de investigar directamente aquellas actuaciones administrativas del Poder Judicial que fuesen reportadas como lesivas para los derechos e intereses de los habitantes.

La forma como debe proceder la Defensoría de los Habitantes tras conocer las denuncias por actuaciones administrativas del Poder Judicial ha sido el objeto de un largo debate con la Corte Suprema de Justicia. Al respecto, se han presentado distintas posiciones en cuanto a las potestades de la Defensoría de los Habitantes de solicitar información directamente a los jueces y otros funcionarios judiciales, sin tener que remitir a la Presidencia de la Corte más que una comunicación en sentido de informarle que se está solicitando esa información, para que ésta esté enterada. Tal procedimiento, que es el que se sigue en la actualidad por la Defensoría,

¹⁰⁶ Informes Anuales de la Defensoría de los Habitantes de la República. Periodos 1998-1999 y 1999-2000.

permite no sólo agilizar los trámites de investigación y resolución de denuncia, sino -siempre con el respeto a las jerarquías institucionales dentro del Poder Judicial- poder tener un contacto directo y personal con quienes estén a cargo de responsabilidades de orden administrativo o administrativo-jurisdiccional, a lo interno del Poder Judicial.

La Defensoría no puede limitarse -según como lo han pretendido algunos sectores del Poder Judicial- a dar seguimiento a los procedimientos desarrollados por los órganos judiciales en aras de esclarecer las denuncias recibidas por esa institución. De la lectura de la Constitución y de las Leyes atinentes a la materia, se evidencia que la posición de la Corte es insostenible.

En efecto, la Constitución Política establece en su artículo 9 que los Poderes que conforman el Gobierno de la República son independientes entre sí. Pero la independencia no es total, sino que está referida al cumplimiento de ciertas funciones que les son específicas y, además, no implica que estén ajenos de controles, tanto internos como externos, para asegurar que en su accionar se ajusten siempre al Derecho vigente.

Como puede observarse, el sistema constitucional costarricense acepta una separación de funciones, asignándole a cada Poder alguna función primordial, pero tolera la existencia de controles recíprocos entre los Poderes. Es decir, es perfectamente compatible con la Constitución el que un órgano del Poder Legislativo fiscalice actuaciones del Poder Judicial. Asimismo, la Constitución ha garantizado independencia total al Poder Judicial sólo en lo que a la función jurisdiccional se refiere. En el ejercicio de la jurisdicción, el Poder Judicial (la Corte Suprema de Justicia como tribunal y los Jueces, nada más) están exentos de control por parte de los otros Poderes del Estado. Y por función jurisdiccional no se puede entender cualquier cosa, sino sólo lo que la Constitución define como tal: conocer ciertas causas, resolverlas de forma definitiva y ejecutar lo resuelto.

Por ello, y en aras de evitar interpretaciones contrarias a lo que la Constitución y la Ley disponen, la Defensoría propuso una reforma legal, de modo que en el futuro no se presenten argumentos que pretendan menoscabar las potestades institucionales en relación con el Poder Judicial.

En junio del 2000, con motivo de la presentación del Informe Anual realizado por la Defensoría de los Habitantes ante el Plenario Legislativo, varios diputados y diputadas discutieron y manifestaron su interés en que la Defensoría mantenga su competencia de investigación y

resolución ante asuntos de orden administrativo del Poder Judicial. Por tal razón consideraron pertinente promover una iniciativa legislativa que busque modificar la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, en sentido de aclarar la competencia de la institución ante esa materia.

De esta forma el 18 de julio del año 2000 la Defensoría remitió a los Jefes de Fracción de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, un *Proyecto de Ley de Reforma del Inciso 4 del Artículo 12 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, No. 7319, y sus Reformas*, el cual textualmente propone:

"Artículo 1. *Modifícase el inciso 4º del artículo 12 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, para que se lea de la siguiente manera:*

"4. Cuando la Defensoría de los Habitantes de la República conozca, por cualquier medio, una irregularidad de tipo administrativo que se atribuya a algún órgano del Poder Judicial o a sus servidores, informará de la misma a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. Lo anterior sin perjuicio de que la Defensoría ejerza las potestades de investigación y recomendación que esta ley le confiere.

La Defensoría tramitará las investigaciones de conformidad con lo dispuesto por los artículos 12.1, 12.2, 12.3, 13, 14, 19, 20, 24, y 26 de la presente Ley, y podrá solicitar información a cualquier órgano o servidor del Poder Judicial, los cuales deberán rendir el informe respectivo en un plazo perentorio de cinco días hábiles".

Artículo 2. *Rige a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta."*

La Defensoría está a la espera de que esta iniciativa sea analizada en la Asamblea Legislativa. A la fecha, a pesar del criterio favorable externado por varios diputados y diputadas, el proyecto no ha sido adoptado por ninguno de los legisladores. Se reitera entonces la importancia para la Defensoría de los Habitantes de que este asunto sea dilucidado razón que motivó la solicitud a la Presidencia de la República para que este proyecto fuera convocado en el presente periodo de sesiones extraordinarias, así como a los respectivos Jefes de Fracción para que se conozca esta iniciativa.¹⁰⁷

ii. *Seguimiento a la Acción de Inconstitucionalidad sobre el caso de Fondo de Pensiones.*

En el Informe Anual de Labores del periodo 1999-2000, se indicó que *"En virtud de ...que el inciso 5 del artículo 236 y el artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial aún continúan vigentes a pesar del privilegio odioso, irrazonable y desproporcionado que contienen, la*

¹⁰⁷ Oficio PE-045-2001 y PE-046-2001, de fecha 2 de febrero del presente año.

Defensoría ha presentado una Acción de Inconstitucionalidad –que se encuentra en trámite– contra esas normas, gestión que encuentra fundamento en el derecho de propiedad y en los principios de solidaridad, igualdad, proporcionalidad y razonabilidad. Con esta Acción de Inconstitucionalidad se pretende que quede sin efecto un privilegio más en el sector público, el cual estima la Defensoría es irrazonable y desproporcionado. Al ser declarado inconstitucional tendría que reformarse la normativa correspondiente para que tales recursos sean destinados al régimen no contributivo que administra la CCSS, subsanadas las cuestiones de constitucionalidad que hoy invalidan tal normativa”.

Así, se le ha dado seguimiento a la Acción de Inconstitucionalidad planteada. En la misma, la Procuraduría General de la República, mediante oficio recibido en la Sala el día 30 de junio del 2000, da la razón a la Defensoría, al señalar entre otras cosas que: *"El inciso 5 del numeral 236 y el artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial resultan, entonces, inconstitucionales. **Inconstitucionalidad que por sí sola determinaría la eliminación de las normas del ordenamiento jurídico.** Los intereses que generen los depósitos deben permanecer a la orden del depositante, salvo que el legislador decidiere que transcurrido determinado plazo, **les sea atribuida una función social.** De modo que si el legislador no dispusiere en ese sentido, "la totalidad de los intereses generados durante el tiempo que el proceso estuvo activo", así como el período en que haya estado inactivo, deben ser devueltos a su legítimo propietario".*

Asimismo, la Procuraduría señala que: *"Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República: 1.- La Acción de Inconstitucionalidad formulada por la Defensoría de los Habitantes no presenta problemas de admisibilidad. 2- Los artículos 236, inciso 5 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial lesionan los principios de intangibilidad del derecho de propiedad y de igualdad jurídica, tanto en su aspecto negativo como positivo. 3- Corresponde al legislador decidir el destino que puede darse al capital y a los intereses no reclamados por el depositante, transcurrido cierto tiempo. Decisión **que debe satisfacer el interés público y los valores fundamentales del ordenamiento, en especial los principios de solidaridad y justicia sociales. Estos principios resultan desconocidos por los artículos 236, inciso 5 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto privilegian el financiamiento del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial en detrimento del Régimen no contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social"**.*

Por su parte, el día 6 de julio del 2000, el Dr. Luis Paulino Mora Mora, en su calidad de Presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior del Poder Judicial, presenta el informe correspondiente.

El día 28 de julio del 2000, los 6 Magistrados Propietarios se inhiben de conocer la causa. El día 25 de agosto del 2000 se nombran los suplentes respectivos. Esta es la última gestión que consta en el expediente judicial, siendo que desde esta fecha no ha habido ningún movimiento ni resolución en el asunto, a pesar de haber transcurrido casi 6 meses desde esta gestión, y 9 meses desde la interposición de la acción.

Ello obliga a la Defensoría de los Habitantes a recordar a la Sala Constitucional que el artículo 41 de la Constitución Política dispone el principio de justicia pronta, cumplida y sin denegación. Por su parte, el artículo 8 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional señala que: *"Una vez requerida legalmente su intervención, la Sala Constitucional deberá actuar de oficio y con la **mayor celeridad**, sin que pueda invocarse la inercia de las partes para retardar el procedimiento"*. El control de constitucionalidad debe ser ejercido a la luz de las disposiciones constitucionales y legales, entre ellas la arriba mencionada, por razón de justicia, seguridad jurídica, paz social y orden. En este mismo orden de ideas, la Sala Constitucional mediante el Voto N° **9998-2000** (del 9 de noviembre del 2000) declaró con lugar contra sí misma un recurso de amparo por violación del artículo 41 de la Constitución Política¹⁰⁸.

11. Función Policial

- a. Abusos de Autoridad contra la libertad y la integridad de las personas.

"Será reprimido con prisión de tres meses a dos años, el funcionario público, que, abusando de su cargo, ordenare o cometiere cualquier acto arbitrario en perjuicio de los derechos de alguien." (Código Penal, Art. 329)

¹⁰⁸ Cabe destacar de este Voto las siguientes consideraciones: *"De lo anterior se colige que la Administración de Justicia está obligada a garantizar el respeto a los plazos estipulados en el ordenamiento jurídico para la tramitación y resolución de los diversos asuntos puestos a su conocimiento, pues de lo contrario no sólo se transgrede un derecho fundamental de los ciudadanos, sino que se atenta contra uno de los pilares de la democracia, en tanto el sistema pretende que los conflictos que se suscitan en la sociedad sean resueltos a través de un procedimiento que garantice los principios de justicia, orden, seguridad y paz social. La duración excesiva y no justificada de los procesos implica una clara violación al principio de justicia pronta, pues los reclamos y recursos puestos a conocimiento de la Administración de Justicia deben ser resueltos por razones de seguridad jurídica, **en plazos razonablemente cortos**"*.

Durante el año 2000 la Defensoría de los Habitantes recibió 75 denuncias por abusos de autoridad cometidos por las instituciones policiales. En general, las denuncias se refirieron a agresiones y detenciones arbitrarias. Específicamente, contra la policía civil adscrita al Ministerio de Seguridad Pública las personas denunciantes presentaron 66 quejas; de las cuales 21 fueron remitidas al Departamento de Inspección Policial para que se abrieran los correspondientes procedimientos administrativos, 7 se encuentra el informe final en etapa de elaboración, y el resto se mantienen en etapa de trámite. El resto de las quejas son: contra la Policía Municipal de San José 6 quejas, contra la Policía de Tránsito una queja, contra la Policía de Migración una queja y contra la Policía Privada una queja. De las quejas presentadas, el 45% se refirió a abusos cometidos en la ciudad de San José, la cual es atendida básicamente por la Quinta Comisaría del Ministerio de Seguridad Pública.

Ante esta situación, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministro de Seguridad Pública que ordenara al comandante de la Quinta Comisaría: 1) Realizar un estudio detallado, a la mayor brevedad posible, sobre el grado de escolaridad y los tipos de capacitación teórica y práctica que han recibido todas las personas que laboran como policías en esa unidad policial (incluidos los policletos), y 2) Que con base en los resultados obtenidos procediera a coordinar con el Departamento de Recursos Humanos para que de acuerdo con lo estipulado en el Art. 60 de la Ley General de Policía se proceda a impartirles la formación civilista y humanista que requieran en la Academia Nacional de Policía (Exp. Nº 09324-22-2000-QJ: 12/12/00). El cumplimiento de estas recomendaciones permanece pendiente de cumplimiento.

Ahora, es importante considerar a las personas denunciantes de acuerdo con su edad, orientación sexual y ocupación. En este sentido el 32% de las quejas fueron interpuestas por transeúntes (24), el 29% por personas jóvenes (22), el 23% por personas travestis (17), el 9% por comerciantes autónomos (7), el 5% por personas migrantes (4) y el 1% restante por personas policías (1). Esta última queja fue presentada por un policía de Guanacaste, quien denunció un abuso de autoridad del que fue objeto delante de sus hijos menores de edad, consistente en una fuerte golpiza, detención y agresión verbal discriminatoria por parte de policías de San José.

Los datos evidencian que ciertos sectores poblacionales son criminalizados por la policía como "peligrosos" por lo que sufren actos violatorios de sus derechos fundamentales.

En relación con las quejas interpuestas por o en favor de las personas jóvenes se conoció la queja de un grupo de vecinos de Grecia quienes denunciaron que los jóvenes que practican el deporte "Skate" en la comunidad estaban siendo inquietados por la policía por el sólo hecho de pasar por el parque con sus patinetas bajo el brazo, y que no sólo se las quitan sino que los detenían, los amenazaban y los desnudaban para requisarlos.

La investigación realizada permitió determinar que las detenciones de los jóvenes "skatos" y el decomiso de sus patinetas eran debidas a una solicitud de la entonces Alcaldesa Municipal de Grecia, quien optaba por medidas policiales en lugar de acondicionar un lugar para que las personas jóvenes se recrearan sanamente. En este sentido fue señalado:

"Tratándose de personas menores de edad que no se encuentran cometiendo delitos sino recreándose sanamente por medio de la práctica de un deporte, lo que corresponde es que las autoridades municipales, en vez de atacar represivamente las consecuencias del problema presionando a los policías para que asuman una función que no les corresponde, asuman la responsabilidad de dotar a la comunidad de Grecia de un lugar apropiado para el esparcimiento de los niños, las niñas y los adolescentes y, con ello, atiendan la causa del conflicto que se ha suscitado. El Comité Cantonal de Deportes debe intervenir con carácter urgente en la resolución del problema que enfrentan los jóvenes al no tener un lugar apropiado para practicar el Skate, y que afecta la tranquilidad de los vecinos que acuden a otros lugares de esparcimiento diferente, como el parque o las iglesias." (Exp. 08271-22-99-QJ: 10/08/00)

Sobre este asunto el Ministerio de Seguridad Pública giró las instrucciones pertinentes a los policías destacados en Grecia para que respetaran y protegieran a las personas menores de edad, en lugar de perseguirlas y reprenderlas. Mientras, el Patronato Nacional de la Infancia ha coordinado acciones con la Municipalidad de Grecia, de manera que el Comité Cantonal de Deportes acondicione un espacio para que los jóvenes puedan practicar el "skate" en un lugar seguro y tranquilo tanto para ello/as como para los demás habitantes.

Aunado al hecho de ser un adolescente y al de residir en una comunidad urbano pobre fue conocida la queja de una madre, quien denunció que su hijo menor de edad fue detenido, esposado y agredido durante un operativo realizado en Barrio La Tabla en San Rafael Abajo de Desamparados, frente a su casa de habitación, ante su presencia y la de los vecinos de la comunidad. A estos hechos se suma el que los policías enviaron un reporte policial del suceso al colegio en donde estudiaba el muchacho, y, como consecuencia, iba a ser expulsado, hecho que no se consumó al interponer la denuncia por abuso de autoridad ante esta Defensoría.

El análisis de los informes policiales permitió determinar que la policía justificó la detención del joven aludiendo que "andaba en un área donde se vende la posible droga", por lo que le pidieron que se identificara y mostrara lo que tenía en los bolsillos. El joven se negó aduciendo que era una persona menor de edad y estudiante de colegio, pero esto les pareció a los policías "sospechoso". En legítima defensa, el joven se opuso a que lo requisaran y detuvieran, resultando agredido por cinco policías, quienes lo "trasladaron" a la Delegación para identificarlo, en donde sin testigos presentes volvieron a requisarlo y le decomisaron "dos envolturas para la posible marihuana". Llamó la atención a esta Defensoría que los informes policiales ni siquiera mencionaran los ruegos de la madre y de los vecinos para que no agredieran ni detuvieran al joven, y que el Parte Policial fuese presentado tres días después a la Fiscalía.

Por ende, fue recomendada la apertura de los procedimientos disciplinarios correspondientes contra los policías implicados por haber interceptado por "sospechas" al joven, solicitarle su identificación, que mostrara lo que portaba en los bolsillos, haberlo agredido físicamente, por las irregularidades cometidas en la confección del Informe de la Fuerza Pública y por haber presentado ese Informe y el Acta de Decomiso N° 23410 tres días después a la Fiscalía de Desamparados pues lo involucraron en la comisión de un presunto delito, sin que fuese un hecho probado, y revelaron públicamente su nombre (Exp. N° 9045-22-2000: 06/11/00).

Igualmente fue recibida la queja de un joven estudiante, quien fue detenido e indagado, arbitraria y discriminatoriamente, por ser una persona de piel negra. La Defensoría de los Habitantes constató que la actuación policial estuvo basada únicamente en el rasgo del color de la piel, por lo que la detención e indagación resultaron ilegales, y se procedió a recomendar justificadamente la apertura del procedimiento administrativo correspondiente contra el funcionario responsable de la actuación.

Por otro lado, un grupo significativo de quejas por detenciones ilegales y agresiones policiales fueron las presentadas por los habitantes que se manifestaron públicamente, durante el mes de marzo, en diferentes localidades del país, en contra de la aprobación del Proyecto de Modernización del Instituto Costarricense de Electricidad, conocido popularmente como "Combo ICE". Sobre este asunto también fueron conocidas quejas contra actuaciones realizadas en la Rotonda de San Sebastián, en San Pablo de León Cortés y en la Fuente de La Hispanidad. Es importante mencionar que en aras de evitar un recrudecimiento de los enfrentamientos entre la

policía y la ciudadanía, la Defensoría de los Habitantes decidió actuar como mediadora, y que en las ocasiones en las que se intervino no se registraron quejas por la actuación policial.

Sobre las actuaciones policiales lo/as habitantes presentaron varios recursos de amparo ante la Sala Constitucional, siendo todos declarados con lugar. Al respecto ese Tribunal señaló:

"... el Estado, a través de los órganos y autoridades debidamente autorizados por la Constitución y las Leyes, tiene el monopolio de la fuerza legítima, esto es, la que puede emplearse, racionalmente, para hacer cumplir las leyes, mantener el orden público y proteger los derechos y libertades de los ciudadanos. Pero el Derecho de la Constitución también garantiza a favor de los particulares el uso de la fuerza, en legítima defensa propia o de terceros, por medios racionalmente encaminados a repeler un ataque inminente, y también en algunas circunstancias excepcionales, como la detención del autor en un flagrante delito. Resulta importante enfatizar que el uso de la fuerza debe ser justificado y proporcional al fin que legítimamente se persigue. De lo contrario, se puede calificar de injustificado o de excesivo. (...) Si los particulares cometen crímenes o utilizan abusivamente la fuerza, aunque sea por motivos o pretextos políticos, el Estado cuenta con el Poder Judicial, la policía, la prensa, la opinión pública; esto es, con un conjunto importante de instituciones y medios que pueden movilizarse para denunciar, investigar y castigar estos crímenes. Pero cuando el propio Estado utiliza ese poder para atentar contra los derechos de los ciudadanos, éstos se encuentran en la mayor indefensión. Los actos de terrorismo u otras acciones ilegítimas que se cometan bajo motivos o pretextos políticos, no pueden servir para pretender justificar las violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado; y el hecho de que el monopolio de la fuerza pública que detenta el Estado se emplee para violar los derechos de las personas es de una gravedad singular. Distintos gobiernos, en los más variados países, con frecuencia califican las acciones violentas de sus opositores de "violaciones de derechos humanos" como para justificar sus propios abusos, que presentan como necesarios para enfrentar tales acciones. Sin embargo, en una aplicación correcta del Derecho Internacional Humanitario y la doctrina de los derechos humanos, no es posible combatir el uso abusivo de la fuerza con el uso abusivo de la fuerza. Si el fin de que el Estado use la fuerza es proteger los derechos humanos, los medios utilizados deben ser coherentes con el fin pretendido. El fin no justifica los medios, los medios definen el fin; y si los medios implican la transgresión de los derechos humanos el fin no es la protección de los mismos, sino su violación. (Voto 2000-3020: 14/04/00)

El 24 de agosto del 2000 un Grupo Especial de Operaciones realizó un operativo en la comunidad de Santa Elena de Monteverde, presuntamente con la finalidad de controlar la venta y el consumo de drogas. Pero la finalidad se revertió contra la policía cuando procedieron a detener y requisar indiscriminadamente a las personas de la comunidad, principalmente a las personas jóvenes. El saldo del operativo fue un Parte Policial, con lo cual se demostró, una vez más, que las detenciones colectivas no son efectivas, por el contrario, incrementan el sentimiento de inseguridad en las personas, pues se violentan sus derechos, y deterioran la imagen de seguridad y protección que debe inspirar la policía.

Lamentablemente este tipo de operativos es realizado con frecuencia por el Ministerio de Seguridad Pública y son denominados en el medio policial como: "fuerzas de tarea", y se conforman por pequeños grupos de efectivos tomados de distintos destacamentos policiales específicamente para la diligencia en determinada área y día. Por ende, fue recomendado el cese de este tipo de actuaciones inconstitucionales pues implican la detención colectiva de habitantes para ser investigados sin que existan indicios comprobados de que hayan cometido faltas o delitos, lesionándoles sus derechos (Exp. 09930-22-2000-QJ: 21/12/00)

Un caso similar al anterior se presentó en el Barrio San Martín de Siquirres cuando la policía se presentó y detuvo a un grupo de jóvenes que se encontraban escuchando música en las afueras de una casa, los jóvenes fueron llevados a la Delegación local, investigaron sus antecedentes y luego los dejaron en libertad; pero el hecho provocó la indignación de los vecinos de la localidad (Exp. 09095-22-2000).

Otro grupo de personas que son detenidas y agredidas con frecuencia son las personas travestis, quienes han denunciado que son detenidas colectivamente para ser "investigadas", en razón de lo cual deben permanecer largas horas en las celdas de la Caseta 12 de la Quinta Comisaría, en donde sufren humillaciones y agresiones. Inclusive han denunciado actos de corrupción, como el pago a la policía para permanecer en una esquina sin ser detenidas, o tener que practicarles favores sexuales. Ciertamente estos dos últimos aspectos no ha sido posible comprobarlos, pero los testimonios son dignos de atención, pues no son aislados y, sino, colectivos (Exps. N° 9046, 9060, 9080, 9218, 9219, 9220, 9230, 9309, 9310, 9311, 9513, 9693, 9827 y 10353-22-2000)

Estas denuncias ponen en evidencia, dos graves hechos: 1) que el Ministerio de Seguridad Pública continúa utilizando la práctica inconstitucional de realizar redadas¹⁰⁹, esto es, detenciones colectivas; y, 2) que el motivo de fondo por el cual estas personas son detenidas

109 Al respecto en el Informe Anual 1999-2000, fue señalado lo siguiente: "En 1997, mediante la investigación '**Las redes del orden**', la Defensoría de los Habitantes demostró que en la mayoría de los operativos denominados "redadas", apenas un mínimo porcentaje de los individuos que se capturan tenían cuentas pendientes con la justicia. El resto, los inocentes, debían someterse a la humillación de ser detenidos en público, sin razón alguna, obligados a mantenerse por largas horas en las 'perreras' y en las celdas policiales, hasta que algún funcionario tuviera la bondad de ordenar su liberación. Las 'redadas' constituyen un procedimiento ilícito que no contribuye a resolver el problema de la delincuencia, son detenciones colectivas o sucesivas de personas, pero su arbitrariedad no radica solo en el hecho de que sean colectivas -lo cual agrava la situación- sino en que son injustificadas, indiscriminadas y contrarias a los derechos constitucionales. Durante varios años esta nociva práctica fue descontinuada, los funcionarios policiales se concientizaron de que era una práctica que atentaba contra el régimen constitucional costarricense, e incluso el 21 de enero de 1997, la entonces Ministra de Seguridad Pública, emitió una circular dirigida a los directores y comandantes de la Fuerza Pública a través de la cual les recordó lo señalado por la Sala Constitucional mediante el Voto 3311-94." (Pág. 376)

colectivamente para ser investigadas y estigmatizadas como sospechosas, responde a su orientación sexual y por dedicarse a la venta de servicios sexuales.

La Defensoría de los Habitantes sostiene el criterio de que este tipo de operativos son contraproducentes como método para garantizar el derecho a la seguridad, pues debido a ellos se incurre en la lesión de los derechos de los sectores sociales más desprotegidos y estigmatizados.

b. Auxilio a las comunidades y prevención de la delincuencia.

"Las fuerzas de policía estarán al servicio de la comunidad; se encargarán de vigilar, conservar el orden público, prevenir las manifestaciones de delincuencia y cooperar para reprimirlas en la forma en que se determina en el ordenamiento jurídico." (Ley General de Policía, Art. 4)

Sobre este tipo de asuntos la Defensoría de los Habitantes recibió dos solicitudes de intervención de los vecinos del Barrio El Carmen de Heredia y de la Urbanización La Yenny en Tres Ríos para que la policía actuara en sus comunidades con la finalidad de prevenir diferentes manifestaciones de delincuencia.

Considerando que la Defensoría de los Habitantes también recibió durante este período varias quejas de diferentes comunidades por el tipo de actuación desplegado por la policía en sus comunidades, en los informes se sostuvo el criterio de que la intervención policial por sí sola no era suficiente para resolver los diferentes problemas que se presentan en las comunidades, sobre todo cuando son de índole social, por lo que en algunos casos es requerible una intervención interinstitucional e intersectorial de manera que se desarrollen acciones integrales conducentes a alcanzar soluciones sostenibles y satisfactorias para los diferentes sectores poblacionales que componen las comunidades.

En este sentido, acerca de la situación vivida en Barrio El Carmen de Heredia se recordó a la policía urbana que le correspondía garantizar el orden y la tranquilidad en la comunidad; al Organismo de Investigación Judicial y a la Policía de Control de Drogas reprimir el tráfico de drogas ilícitas; al Patronato Nacional de la Infancia atender a las personas menores de edad que estuviesen siendo involucradas en el consumo de drogas y de alcohol; y a la Municipalidad de Heredia en su condición de gobierno local garantizar el bienestar general de lo/as habitantes, no sólo regulando y controlando el uso de las patentes que otorga, sino también asumiendo el

protagonismo convocador y coordinador de las diferentes acciones que emprendan las instituciones públicas, para que este tipo de situaciones sean resueltas integralmente. (Exp. 9048-225-2000-QJ: 22/09/00). Las instituciones han procedido de acuerdo con las recomendaciones emitidas.

c. Policía Privada y Fiscalización Pública

"El Estado, por medio del ministro del ramo, emitirá las directrices para la adecuada prestación de este servicio y ejercerá los controles sobre su funcionamiento." (Ley General de Policía, Art. 79)

De acuerdo con lo informado en el Informe de Labores 1999-2000 de esta Defensoría, en abril del 2000, se emitieron varias recomendaciones al Ministerio de Seguridad Pública, a la Caja Costarricense del Seguro Social y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, relacionadas con el estado de las condiciones laborales en una empresa de seguridad privada.

La investigación se basó en la queja que presentó un habitante, quien señaló que trabajaba como agente de seguridad privada sin seguro social ni póliza de riesgos laborales, en donde la mayoría de las armas se encontraba en mal estado y sin matrícula; sin dispositivos de seguridad o comunicación para informar sobre una emergencia; que dependiendo del puesto en el que laboraran no contaban con servicio sanitario, agua potable ni un lugar para descansar; que los horarios de trabajo ascendían desde 12 horas diarias hasta 25 horas continuas; y que cuando algún compañero exigía algún derecho lo despedían sin justa razón y sin responsabilidad patronal.

Respecto al cumplimiento de las recomendaciones que fueron emitidas el Ministro de Seguridad Pública ordenó al Departamento de Recursos Humanos y a la Auditoría Interna que asignaran los recursos necesarios al Departamento de Control de Armas y Explosivos para que pudiese cumplir con sus funciones; así mismo ordenó al Departamento de Servicios Privados de Seguridad Privada que procediera a realizar una inspección de las empresas de seguridad privada con la finalidad de verificar los requisitos de funcionamiento.

Por su parte, la Caja Costarricense de Seguro Social procedió a analizar y valorar las pruebas recabadas con el fin de sentar las responsabilidades patronales; y, el Ministerio de Trabajo inspeccionó diferentes puestos laborales de la empresa comprobando el deterioro de las

condiciones laborales denunciadas. Los resultados finales de las acciones emprendidas por las instituciones aún no han sido informados a esta Defensoría.

De esta situación particular, fue posible evidenciar la urgencia de que las instituciones cuyas competencias legales las obliga a supervisar el funcionamiento de las empresas de seguridad privada asuman tal labor en forma permanente.

En seguimiento al tema de la tenencia de armas, no sólo en manos de personal de seguridad privado sino, además, por parte de la propia población, la Defensoría de los Habitantes participó en el I Foro Centroamericano sobre Proliferación de Armas Livianas celebrado en la ciudad de Antigua, Guatemala del 27 al 29 de junio del año 2000. Esta actividad fue organizada por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y otras organizaciones civiles y organismos cooperantes interesados en el tema.

Del diagnóstico de la problemática de las armas de fuego en Costa Rica¹¹⁰, además de presentarse el marco jurídico que regula la tenencia de armas en el país, señalándose las principales deficiencias existentes y sobre las cuales se plantean una serie de recomendaciones, es de particular mención al dato de que alrededor del 10% de la población dice que ha adquirido un arma como medida para defenderse de la delincuencia, esto motivado por el alto sentimiento de inseguridad que embarga a la población. Frente a esta referencia, se indica que entre 1989 y 1999, el Departamento de Control de Armas y Explosivos del Ministerio de Seguridad matriculó 43.241 armas de fuego, de las cuales la mayoría fueron por parte de personas físicas. Si a esto se suma que en los últimos años alrededor de un 54% de los homicidios se cometen con armas de fuego y que se calcula que la posesión de un arma de fuego aumenta 2.7 el riesgo de muerte para los integrantes del hogar, resulta evidente la urgencia por asumir el tema de la tenencia de armas de fuego como uno de los temas prioritarios en la agenda de la seguridad de los habitantes.

Cabe mencionar que entre las acciones derivadas de este Foro, además de las propuestas a nivel regional sobre el tema de tráfico de armas en Centroamérica, se plantearon algunas de forma puntual para los países del área, entre las que se deben destacar:

- “Instar a los órganos competentes de cada país para que se homogenicen las legislaciones nacionales relativas al control, registro, tráfico, comercialización, tenencia y portación de

¹¹⁰ El diagnóstico fue elaborado por el Lic. Max Alberto Loría Ramírez.

armas y municiones en el nivel más estricto posible y que sean coherentes con las normas existentes (...)

- Exigir que los Estados centroamericanos no deleguen su responsabilidad de proveer seguridad a los ciudadanos en empresas privadas y demandar controles más estrictos a los que ya existen (...)
- Realizar esfuerzos conjuntos con diversos sectores de la sociedad para la implementación de programas integrales y permanentes de entrega voluntaria de armas y otras modalidades tendientes a minimizar la portación y tenencia de armas.”
- Asegurar que las autoridades prevengan la recirculación de las armas decomisadas, mediante controles estrictos de almacenamiento y, cuando sea posible, su destrucción.
- Diseñar estrategias que involucren e incentiven la participación de los medios de comunicación en la difusión de la problemática de las armas ligeras y en la promoción de una cultura de no-violencia.
- Fomentar programas educativos fundamentados en valores de respeto a la vida y a los derechos de las personas y la solidaridad mediante la incorporación de esta temática en las iniciativas educativas nacionales formales e informales y de la UNESCO.
- Promover el intercambio de los legisladores encargados de las comisiones de seguridad, defensa o derechos humanos, tanto en el ámbito regional como internacional con el objetivo de intercambiar información, experiencias y prácticas con relación al control de armas entre ellos y con la sociedad civil. (...)”

A partir del reto que se plantea en el tema, y procurando promover desde el quehacer de la institución la educación para la paz y el combate a la violencia, la Defensoría de los Habitantes ha participado desde entonces en una comisión convocada por la Fundación Arias para la Paz, en la que se cuenta con la participación de la Dirección General de Armamento y la Academia Nacional de Policía, con el propósito de plantear una reforma total a la Ley General de Armas, con el fin de establecer restricciones a la adquisición de armas, y garantizar controles efectivos en lo que se refiere a la importación, la exportación, el almacenaje, el traslado, la compra y la venta de armas, explosivos y materias afines.

d. Condiciones laborales del personal policial.

"Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo." (Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 23, Inc. 1)

- **Jornadas y roles de trabajo:** El voto N° 1877-93, del 23 de abril de 1993, de la Sala Constitucional, señala que "...los servidores policiales califican dentro del régimen de excepción que contempla el artículo 58 (de la Constitución Política), dadas las funciones que deben cumplir, por lo que no resulta aplicable a ellos la limitación de cuarenta y ocho horas semanales de trabajo específico -máxime que su función no se limita al tiempo de su servicio-"; sin embargo, aún cuando no están sometidos a las jornadas ordinarias ni extraordinarias de trabajo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 143 del Código de Trabajo, "...no estarán obligados a permanecer más de doce horas diarias en su trabajo y tendrán, dentro de esa jornada, derecho a un descanso mínimo de una hora y media."

En concordancia con lo anterior, el 4 de agosto de 1998 la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Seguridad Pública que dispusiera lo necesario para que los horarios de trabajo de los servidores policiales del país no excedieran más de doce horas diarias en servicio activo, (Exp. N° 1044-22-96:04/08/98)

En acatamiento a este señalamiento, el Ministerio de Seguridad Pública aceptó y reconoció que la jornada de trabajo de las personas policías no debía exceder más de doce horas diarias de servicio activo, eliminando una serie de roles de trabajo que resultaban ilegales. De hecho, el 9 de octubre del 2000, la Dirección General de la Fuerza Pública emitió una circular mediante la cual informó a todas las personas policías "que una vez concluida su jornada laboral diaria con todo derecho pueden retirarse de sus lugares de trabajo, salvo cuando se presenten situaciones de emergencia nacional, previamente declaradas por las autoridades jerárquicas de ese Ministerio y, por tanto, autorizadas." (Circular N° 47)

Sin embargo, si bien es cierto que una vez cumplida la jornada laboral las personas policías pueden retirarse a sus hogares -si ello así les es posible pues no todos laboran en lugares cercanos al de su residencia permanente-, como mínimo por el tiempo equivalente a las horas

laboradas, para ello es requerible que las jornadas y los roles de trabajo estén claramente definidos, y que no dependan del criterio subjetivo de los jefes de las unidades policiales.

Considérese al respecto, que entre los deberes de las personas policías la Ley General de Policía establece que el personal policial tendrá la obligación de: **"Ajustarse a los horarios definidos por reglamento**, sin perjuicio de las obligaciones derivadas de la disponibilidad para el servicio y de las movilizaciones." (Art. 60. Inc. c. El énfasis no corresponde al original)

Es decir, que por ley los horarios de los policías deberían de estar definidos mediante reglamento, pero no lo están. Las quejas que periódicamente interponen las personas policías ante esta Defensoría por las arbitrariedades que se comenten en contra de sus derechos laborales al no estar reglamentados sus horarios, hacen necesario que el Ministerio de Seguridad Pública otorgue la debida prioridad al cumplimiento de esta obligación. A esto se debe, entre otras cosas, que los funcionarios policiales continúen estando sujetos a un sistema laboral en el que el reclamo de sus derechos laborales es considerado falta de disciplina, de dedicación, de mística (Expediente Nº 7743-22-99), impotentes ante un régimen en el que al amparo de la condición de excepción se justifica la desregulación y la arbitrariedad, y sin que el Ministerio de Seguridad Pública realice avances significativos en la resolución definitiva de esta situación.

Por ende, el 21 de setiembre del 2000 se recomendó al Ministro de Seguridad Pública que procediera a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley General de Policía, referente a la necesidad de reglamentar los horarios de las personas que laboran como policías.

Para tal efecto deberá tomar en cuenta que la excepcionalidad del régimen laboral del personal policial se refiere únicamente a la jornada laboral ordinaria y extraordinaria, como claramente así lo dispone el artículo 58 de la Carta Magna. En consecuencia, deberá considerar lo dispuesto en el Código de Trabajo referente al tiempo efectivo de trabajo (Artículo 137) y al día de descanso semanal (Artículo 152), cuya acumulación sólo puede realizarse tras previa negociación con el personal policial.

Definitivamente el establecimiento de los horarios de la policía fortalecerá la regionalización policial e implicará un proceso cuidadoso de reclutamiento, acorde con las necesidades del servicio policial en las diferentes regiones y garantizará el respeto de los derechos sociolaborales del personal policial.

- Reclutamiento policial y nombramientos: La Defensoría ha insistido ante el Ministerio en la necesidad de que el reclutamiento de los policías debe realizarse con base en un estudio sociográfico que contemple: la extensión territorial de la jurisdicción; el número de habitantes, la distribución etaria de los habitantes y, en general, las características sociales, económicas y culturales; así como las necesidades de seguridad pública (número de denuncias, tipos de delitos, etc.)

Ciertamente el Ministerio realizó un "Diagnóstico para la Toma de Decisiones", pero las denuncias recibidas al respecto indican que las recomendaciones del diagnóstico no se están aplicando en el proceso de reclutamiento de los policías. En consecuencia, la problemática residencia-lugar de trabajo ha tendido a incrementarse.

Por otra parte, el Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública es claro al señalar que: "La Dirección de Recursos Humanos informará mediante circular, el concurso externo para llenar las vacantes de los diferentes cuerpos de policía en todo el país, de ahí que para tal efecto los jefes de las unidades policiales remitirán un informe mensual sobre las vacantes existentes." (Art. 12)

Se entiende, entonces, que cuando el Ministerio de Seguridad Pública necesita llenar plazas vacantes debe realizar un concurso externo en el que especifica el tipo de puestos y los lugares en los que requiere trabajadore/as, por lo tanto, no resulta extraño que cuando las personas oferentes llenan la Solicitud de Ingreso a la Fuerza Pública consideren que se les va a destacar en la unidad policial más cercana a su lugar de residencia, o a la que motiva su oferta. Caso contrario no tiene sentido aceptar la solicitud de una persona si en su localidad no se necesitan policías y si tampoco se le advierte la situación, por si a pesar de ello está dispuesto a trabajar en otro lugar, asumiendo los costos económicos de tal decisión.

Sin embargo, como ha sido indicado, las denuncias demuestran lo contrario. El argumento de la Dirección de Recursos Humanos de ese Ministerio de que las personas policías pueden ser movilizadas por el tiempo necesario (Art. 58 de la Ley General de Policía) resulta inaceptable, pues si bien las movilizaciones son potestad ministerial en respuesta a justificadas demandas de seguridad de la nación, es también deber ministerial asumir los costos económicos de tal

movilización, sea pagando los viáticos respectivos si el traslado es temporal o zonaje si el traslado es permanente.¹¹¹

Además, si existe un diagnóstico resulta contradictorio que se contraten personas de localidades en las que no se necesita personal para luego forzarlas a laborar en una unidad policial lejana a su lugar de residencia, violentando con ello su derecho a la libre elección del trabajo, al disfrute de la familia, a la paternidad y a la maternidad responsable, a vivir en y servir a su comunidad.

Por ende, el Ministerio de Seguridad Pública antes de contratar a las personas que laborarán como policías debe señalar claramente en el cartel del concurso externo el tipo de puesto y el lugar geográfico de trabajo, más toda la información necesaria para que las personas interesadas tomen su decisión sin temor a equivocarse.

En relación con este tipo de denuncias se conoció la queja de 30 estudiantes de la Academia que fueron reubicados, sin consultarles, de la Academia Nacional de la Policía a la Unidad de Intervención Policial (UIP), en su mayoría provenientes de regiones rurales. Pero debido a que manifestaron su disconformidad por el nombramiento fueron sometidos a amenazas, represalias y ofensas por parte del jefe de esa unidad policial.

Consecuentemente, el 21 de diciembre del 2000, se recomendó al Ministro de Seguridad -entre otras cosas- que ordenara la apertura de un procedimiento administrativo contra el Jefe de la UIP, por las amenazas, autoritarismos y represalias denunciadas, e imponer las sanciones disciplinarias en caso de que así correspondan. Así mismo, que ordenara a los departamentos de ese Ministerio, cuya labor se aboque al diagnóstico y resolución de conflictos, que intervengan en el restablecimiento de las relaciones humanas armoniosas en la UIP y que valoren las aptitudes de los jefes de esa Unidad para garantizar el respeto de los derechos laborales de los funcionarios policiales adscritos y al Departamento de Recursos Humanos que

¹¹¹ La Sala Constitucional ha señalado al respecto: 'La Administración está autorizada para acordar el traslado temporal de sus miembros a cualquier parte del país cuando el uso racional de los recursos y el interés público así lo requieran. Ahora bien, **la Sala entiende que el traslado de los amparados es temporal y a fin de solventar transitoriamente**, la falta de personal especializado en las oficinas de..., lo que no es violatorio de sus derechos fundamentales, ya que la Administración está facultada para realizar este tipo de traslados, dado el régimen especial que cobija a los miembros de la Fuerza Pública. (...). Por lo demás, esta Sala considera que a los recurrentes, en todo caso, se les puso en conocimiento de los motivos aducidos para su traslado... la medida no puede prolongarse más allá del plazo razonable, **el cual no puede ser mayor de seis meses.**' (Los énfasis no corresponden al original)

en cuanto a los concursos externos para llenar puestos vacantes para laborar como policía, se apegue a lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Servicio de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública de manera que lo/as solicitantes presenten su oferta de servicio para laborar en la unidad policial que mejor se adapte a sus posibilidades e intereses personales, de modo que se eviten inconvenientes posteriores (Exp. N° 9020-22-2000).

Sin embargo, en enero de este año se recibió una nueva queja de parte de 40 funcionarios policiales, todos ellos provenientes de la provincia de Guanacaste, con varios años de laborar en la Fuerza Pública, quienes se interesaron en recibir el Curso Básico Profesional para consolidar su situación laboral y poder servir en sus comunidades de origen, pero una vez graduados, sin consultárseles, se les impuso el nombramiento en la Unidad de Intervención Policial (Exp. N° 10465-22-2001).

- **Períodos de concentración:** Desde la perspectiva de reconocimiento pleno de los derechos humanos del gremio policial que ha venido sosteniendo esta Defensoría, sólo en el caso de una situación de emergencia nacional las autoridades superiores del Ministerio de Seguridad Pública pueden ordenar la concentración del personal policial por el tiempo requerible.

En relación con esta situación fue investigada una queja debido a las concentraciones policiales que se suscitaron durante el mes de marzo del 2000, a raíz de las manifestaciones populares en contra del proyecto conocido como "Combo ICE".

El motivo esgrimido por el Ministerio de Seguridad Pública para ordenar la concentración de las personas policías fue la necesidad de afrontar "la crisis provocada por los distintos bloqueos" (Oficio N° 449-2000-DM: 03/04/00). Bloqueos que fueron ocasionados por las manifestaciones públicas que realizaron los trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad, de la Refinadora Costarricense de Petróleo, estudiantes de varios colegios de secundaria, estudiantes de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional en protesta por la aprobación del proyecto de modernización del ICE.

Es decir, que la convocatoria fue realizada de acuerdo con las potestades que otorga el artículo 58 de la Ley General de Policía al Ministro de Seguridad Pública para movilizar a los miembros de las fuerzas de policía a cualquier parte del territorio nacional, por el tiempo necesario, para - por ejemplo- "auxiliar a las comunidades, las municipalidades y las organizaciones de servicio

público y colaborar con ellas en casos de emergencia nacional o conmoción pública." (Art. 8, Inc. j, de la citada ley), porque como es sabido la labor de la policía es preventiva.

Luego, tomando en cuenta que el Ministerio de Seguridad Pública ha entrado en un Proceso de Regionalización que ha implicado el desacuartelamiento, el desuso de los rangos militares y la erradicación de viejos rezagos del pasado militar, las unidades policiales han dejado de reunir las condiciones habitacionales que tuvieron hasta hace poco, por lo tanto no reúnen las características infraestructurales ni ambientales para albergar contingentes de efectivos. El hacinamiento policial constituye una violación al precepto constitucional que obliga a todo patrono a garantizar las condiciones de higiene y de seguridad necesarias (Art. 66 CPR), y compromete la salud de las personas que laboran como policías.

Aúñese a lo anterior el hecho de que en el momento en que se emitió la orden de concentración, las unidades policiales tenían en sus despensas alimentos y artículos de limpieza para la población ordinaria de trabajadores, por lo que tuvieron que realizar una gestión administrativa, acatando plazos y trámites, para obtener las raciones y artículos de limpieza necesarios para afrontar la emergencia.

Es en esta situación en la que radicó fundamentalmente la disconformidad de las personas que laboran como policías: en las condiciones en las que las dejaron concentradas y no en el hecho de que se les ordenara estar en ese "estado".

Esta situación preocupa a la Defensoría en términos generales, pues implica que, ante una auténtica situación de emergencia nacional -como por ejemplo: una catástrofe natural-, las unidades policiales no estarían preparadas (equipo policial, alimentación, alojamiento y enseres personales) ni adaptadas infraestructuralmente para hacerle frente y ofrecer un servicio policial eficiente y satisfactorio, en forma inmediata.

Ahora bien, aún cuando la orden de concentración pudo obedecer a las manifestaciones de protesta en contra de la aprobación de proyecto denominado "Combo ICE", la Sala Constitucional declaró con lugar los recursos de hábeas corpus N° 00-002450-0007-CO, 00-002454-0007-CO, 00-002461-0007-CO, 00-002465-0007-CO Y 00-002674-0007-CO, todos relacionados con las actuaciones de la policía en contra de los manifestantes que protestaron por el proyecto de ley conocido como "combo energético": "en aras de un señalamiento a la actuación debidamente orientada de las autoridades de policía" (Voto 2000-02870: 31/03/00),

de ahí la necesidad que la experiencia sea analizada objetivamente, para que si eventualmente se suscitasen nuevas protestas populares no se violen los derechos de los manifestantes ni tampoco los de los habitantes que laboran como policías.

Sobre las situaciones referidas, el 21 de setiembre del 2000, mediante Informe Final N° 09131-22-2000-QJ, se recomendó al Ministerio de Seguridad Pública que dispusiera lo necesario para que durante las situaciones de concentración policial se dotara expeditamente a las unidades policiales con las raciones alimenticias, los artículos de limpieza personal, los implementos de alojamiento, y el equipo policial, proporcionales al número de personas policías concentradas, para garantizar que el servicio policial de emergencia se realice satisfactoriamente. El cumplimiento de esta recomendación se verificará en futuras concentraciones.

A la vez se recomendó que dispusiera lo necesario para que, de acuerdo con la magnitud y naturaleza de las emergencias nacionales, en las órdenes de concentración se indicara claramente a las personas que laboran como policías bajo qué condiciones se les permitiría trasladarse a sus hogares, asistir a citas médicas o atender otros compromisos de carácter personal, de manera que durante estos períodos predomine en las unidades policiales un ambiente de comunicación y respeto, sin que sean afectados sus deberes policiales ni sus derechos laborales. Parte del cumplimiento se dio mediante una circular dirigida a los Directores Regionales, mediante la cual se les ordenó acatar lo recomendado (Circular N° 47: 09/10/00)

- **Pago de Disponibilidad:** La Defensoría de los Habitantes ha recordado al Ministerio de Seguridad Pública que no todas las personas que laboran como policías gozan de los beneficios que les otorga el Estatuto Policial, por lo tanto, que no debería obligar a quienes no reciben más incentivo que el salario ordinario, a laborar más allá de la jornada policial, pues en retribución no reciben el pago por disponibilidad; sin embargo, esta circunstancia no exime a ese Ministerio de las obligaciones que al respecto estipula el Código de Trabajo.

El Ministerio de Seguridad Pública no puede obviar el hecho de que el reconocimiento de la compensación económica por concepto de disponibilidad ha sido motivo de reclamo por parte del personal policial adscrito a los diferentes cuerpos de policía en reiteradas ocasiones.

Como ha sido indicado, los servidores policiales califican dentro del régimen de excepción laboral que contempla el artículo 58 constitucional, en el que se basa la jornada policial. En consecuencia, a las personas policías les es aplicable lo dispuesto en el artículo 143 del Código

de Trabajo, que señala claramente que quienes están excluidos de la jornada ordinaria de trabajo no están obligados a permanecer más de doce horas en su trabajo. Es decir, que más allá de esta jornada laboral de excepción los servidores policiales tienen derecho a las compensaciones que contempla la ley.

Sin embargo, la Ley General de Policía limita el pago de la disponibilidad a los servidores policiales cubiertos por el Estatuto Policial, por ello la Defensoría de los Habitantes en su Informe Anual 1999-2000 recomendó al Ministerio de Seguridad Pública atender esta situación en procura de una solución equitativa. Esta recomendación fue reiterada el 21 de setiembre del 2000, mediante el Informe Final N° 09131-22-2000-QJ: "Promover un proyecto de ley para la ampliación del pago de la disponibilidad a todas las personas que laboran como policías y que la prestan en forma efectiva." Sin embargo, a la fecha se desconocen las gestiones que en este sentido haya emprendido esa Institución.

*- **Comunicación laboral:** Los problemas de comunicación entre el personal policial y los jefes de las unidades policiales han sido motivo de queja ante esta Defensoría en diferentes ocasiones.*

Las quejas por persecución laboral y maltratos en la Policía Montada, por parte de los jefes de esa unidad policial han pasado a ser un tema recurrente en esta Defensoría. En todos los casos, el argumento de los jefes ha sido que se deben a falta de disciplina, dedicación y mística, con ello desestiman las quejas y la situación permanece igual.

En consecuencia, el 28 de abril del 2000 se recomendó al Ministro de Seguridad Pública que ordenara la intervención inmediata de los departamentos de ese Ministerio, cuya labor se aboca al diagnóstico y resolución de conflictos, al restablecimiento de relaciones humanas armoniosas y a la valoración de las aptitudes de dirección, para garantizar el respeto de los derechos laborales de los funcionarios policiales de la Policía Montada (Exp. N° 7743-22-99). En atención de lo cual el Departamento de Recursos Humanos de ese Ministerio solicitó al Departamento de Psicología que realizara un diagnóstico del clima laboral en la Policía Montada; sin embargo, a la fecha no ha sido posible conocer los resultados de dicho estudio. Tras la intervención solicitada los jefes de la Policía Montada fueron trasladados a otras unidades, mejorando con ello notablemente el ambiente laboral.

Por el contrario, el 14 de noviembre del 2000, tras la investigación de las condiciones a las que fue sometido el personal policial durante las concentraciones que se suscitaron el mes de marzo del 2000, por las manifestaciones populares en contra del proyecto de ley conocido como "Combo ICE", fue necesario reiterar la recomendación señalada al Ministerio; además de que se

ordenara una supervisión de la cantidad y tipo de raciones alimenticias que son asignadas a esa Unidad Policial de manera que éstas se ajusten a la cantidad de personal y a los requerimientos de una dieta sana, nutritiva y equilibrada, e instar al Departamento de Obras Civiles para que acelere la remodelación y adaptación de las antiguas instalaciones de la Revisión Técnica del MOPT, en donde se ubicarán los dormitorios del personal de la Policía Montada, de manera que se garanticen condiciones dignas de alojamiento para el personal que así lo requiera. Todo en razón de que el personal policial también se ha quejado de la situación alimenticia y de alojamiento que impera en esa unidad.

De acuerdo con los informes recibidos, las condiciones de alojamiento y aseo personal han empezado a mejorar, aunque han estado sometidas a atrasos presupuestarios; y en cuanto a la alimentación se ordenó al Jefe de Proveeduría Institucional que supervisara las raciones.

Una situación similar se presenta en la Unidad de Intervención Policial (UIP) en la que se han denunciado relaciones empleado/a-jefes de índole verticalista y autoritaria. En consecuencia, el 21 de diciembre del 2000, se recomendó al Ministerio del ramo que se ordenara la apertura de un procedimiento administrativo contra el jefe de esa unidad y que ordenara a los departamentos correspondientes que intervinieran en el restablecimiento de las relaciones humanas armoniosas (Exp. N° 09020-22-2000-QJ)

e. Situación laboral de la Policía Penitenciaria

"Todo patrono debe adoptar en sus empresas las medidas necesarias para la higiene y seguridad del trabajo." (Constitución Política de la República, Art. 66)

Fundamentalmente las quejas recibidas versan sobre el estado de las condiciones laborales, tanto en lo que se refiere a los rubros que forman parte del ingreso en relación con los beneficios que se les reconocen, como por el estado del lugar de trabajo. En este sentido, se ha recomendado al Ministerio de Justicia y Gracia: 1) Incorporar en el Plan de Remodelación de los Centros el mejoramiento de las condiciones de higiene, comodidad y seguridad de los fortines, y para que desde los mismos se pueda realizar una efectiva labor de seguridad

institucional; 2) Definir y reforzar un rol de relevos diario, de los policías penitenciarios que laboran en los fortines, claramente estipulado por escrito; 3) Ordenar a la Dirección de la Policía Penitenciaria que compile la normativa relacionada con los derechos y deberes de las personas que ejercen cargos de policías penitenciarios y temas directamente relacionados con sus funciones, de manera que dicha compilación se convierta en un instrumento práctico de consulta y estudio para las personas que laboran como policías penitenciarios; y 4) Promover, conjuntamente con el Ministerio de Seguridad Pública, un proyecto de ley para la ampliación del pago de disponibilidad a todas las personas que laboran como policías y que la prestan en forma efectiva (Exp. N° 09262-22-2000-QJ, Informe Final Oficio N° 10912-2000-DHR: 11/12/00, Resolución de Reconsideración N° 00493-2001: 16/01/01)

Al respecto, el Director General de Adaptación Social en coordinación con el Director de la Policía Penitenciaria, informaron que a los fortines se les da mantenimiento de acuerdo a las posibilidades presupuestarias, pero para contrarrestar la situación de deterioro -que afecta directamente a los funcionarios policiales-, se diseñó un rol de relevos que permitiera, por lo menos, satisfacer con alguna regularidad sus necesidades fisiológicas.

B. DIRECCIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA MUJER

Diversas manifestaciones de discriminación, que repercuten directamente en el ejercicio de los derechos laborales, políticos, a la salud y al respeto a las diferencias étnico/raciales; de violencia sexual, especialmente hechos caracterizados como hostigamiento sexual; de violencia patrimonial, que se expresa en diversos problemas con relación a las pensiones alimentarias; de violencia intrafamiliar, en las diversas formas que se contemplan en la Ley Contra la Violencia Doméstica; de abusos físicos y psicológicos por parte de autoridades de seguridad pública, específicamente contra las trabajadoras del sexo, así como otras formas en que se restringe el ejercicio pleno de los derechos humanos a las mujeres, constituyen los temas fundamentales que ha abordado el Área de la Defensoría de la Mujer durante este período.

Estas diferentes expresiones de violación y restricción de derechos contra las mujeres, por su condición de mujeres, y que contribuyen a definir y a caracterizar lo que se ha conceptualizado como violencia de género en su contra, definen uno de los ámbitos de trabajo prioritarios de la Defensoría: la **protección y defensa** de los derechos e intereses de las mujeres frente a violaciones provocadas por acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector

público. La atención especializada, profesional, desde una perspectiva que parte del conocimiento y la comprensión de las condiciones de las mujeres en nuestra sociedad y del compromiso hacia el avance de sus derechos han sido los factores orientadores del trabajo que ha realizado esta Área de Defensa en procura de erradicar la violencia de género.

El trabajo legislativo en este período, tendiente a contribuir y a **ampliar** los derechos de las mujeres, se centró especialmente en acciones coordinadas con la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa, con instancias gubernamentales particularmente el INAMU, así como con representantes de diversas instancias de la sociedad civil en temas como la penalización de la violencia contra las mujeres, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Paternidad Responsable. Por las diferentes responsabilidades que conlleva el trabajo de análisis y discusión de los contenidos de los proyectos, la elaboración de propuestas normativas, la presentación a comparecencias y las acciones de cabildeo este trabajo ha demandado una participación activa y constante del Área.

Asimismo, la participación en varias comisiones de trabajo dedicadas a abordar temas específicos directamente relacionados con derechos de las mujeres continúa siendo una de las formas en que la Defensoría de la Mujer responde a las competencias que han sido establecidas por la Ley con que se rige la Institución. En la mayoría de los casos, las comisiones se encuentran constituidas por funcionarias/os de instituciones públicas, así como por representantes de organismos no gubernamentales; este hecho, indiscutiblemente, contribuye a disponer de mayor información y de perspectivas de análisis más amplias, lo que a su vez le permite al Área orientar mejor su trabajo. Actualmente, se participa activamente en la Comisión de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, Comisión Tripartita de Seguimiento a los acuerdos de El Cairo, Comisión de Pensiones Alimentarias, Comisión Interagencial de Género, Comisión Interinstitucional de Derechos Laborales de las Mujeres, Comisión Binacional Nicaragua-Costa Rica y Comisión por la Salud Integral de las Mujeres.

La necesidad imperiosa de que las mujeres se reconozcan como sujetas de derechos, que los conozcan y luchen por su cumplimiento ha llevado a la Defensoría a realizar constantemente labores de **capacitación**, así como de **difusión y promoción** de derechos, especialmente de aquellos que les son violentados frecuentemente. Diversas actividades de esta naturaleza se realizaron tanto en San José como en Guanacaste, San Carlos, Buenos Aires de Puntarenas y Esparza, entre otros.

Las formas de violación de los derechos de las mujeres que con mayor frecuencia se denunciaron ante la Institución, en este período, corresponden a hechos relacionados con pensiones alimentarias, hostigamiento sexual, derechos laborales y privación de libertad. Los diversos tipos de problemas enfrentados por mujeres con respecto a las pensiones alimentarias representaron el 38.3% del total (59 expedientes) de denuncias que ingresaron al Área; los casos de hostigamiento sexual significaron el 31.2% (48 exp.); la violación a derechos laborales, como despidos ilegales, persecución laboral, inestabilidad en el contrato, representó el 8.4% (13 exp.) y las denuncias por restricciones a los derechos de las privadas de libertad fueron el 7.8% (12 exp.) del total de quejas. Otras denuncias presentadas hacen referencia a la violación a los derechos por maternidad (8 exp.), incumplimiento de la policía por casos de violencia doméstica (5 exp.), discriminación política (2 exp.), abuso de autoridad en contra de mujeres en prostitución (2 exp.), así como otras denuncias.

Seguidamente se exponen los temas fundamentales que fueron atendidos; las situaciones específicas de algunos sectores de la población femenina, así como otras acciones realizadas por el Área tendientes al avance en el derecho al ejercicio pleno de los derechos humanos por parte de las mujeres.

1. Hostigamiento sexual

a. Consideraciones generales

El tema de hostigamiento sexual ha sido incorporado en cada uno de los informes de la Defensoría como una de las principales formas de violencia en contra de las mujeres, que se perpetra por razones de género en el empleo y la docencia. Las situaciones en torno al hostigamiento sexual han sido objeto de seguimiento sistemático desde el inicio de funciones de la Institución y, principalmente, a partir de la promulgación de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, en marzo de 1995. La atención permanente de este tema ha permitido evidenciar los avances logrados, así como los retrocesos que se han suscitado en el ámbito del Sector Público.

Las especificidades de la Ley en mención, tales como el principio de confidencialidad, la prohibición de sufrir perjuicio cuando se ha denunciado o participado como testigo/a en un caso de hostigamiento sexual, la obligación de comunicación de los casos ante la Defensoría para el debido seguimiento, entre otros, han sido ampliamente abordados por la Defensoría en el

informe anual que precedió, mediante el cual se da cuenta de las limitaciones, obstáculos y avances en la materia.

Para este informe de trabajo, la atención se centra principalmente en dos temas de naturaleza procesal: la concepción de partes en el proceso y el plazo de la investigación. Concretamente, el aspecto de partes en el proceso constituye una especificidad que por no encontrar asidero taxativo en ningún instrumento jurídico ha estado sujeto a la interpretación jurídica y, por ende, se ha prestado a diversas formas de hermenéutica legal, siendo la más recurrente aquella que se apega a la tradicional forma de concebir las partes en los procesos administrativos disciplinarios. Lo que significa que sólo la administración y la persona denunciada han sido consideradas como tales, con el consecuente derecho a estar presentes en las audiencias, presentar recursos de las resoluciones que les son adversas y ser notificadas de todas las incidencias procesales.

La Defensoría ha fundamentado la interpretación de concebir a las personas denunciadas en el proceso como partes en la Ley General de la Administración Pública, que en su artículo 275 señala que: *"Podrá ser parte en el procedimiento administrativo, además de la Administración, todo el que tenga interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final. El interés de la parte ha de ser actual, propio y legítimo y podrá ser moral, científico, religioso, económico o de cualquier otra índole"*.

Es evidente que las personas que interponen una denuncia por hostigamiento sexual poseen intereses legítimos y derechos subjetivos, que deben ser resueltos por la administración. La Defensoría de los Habitantes ha señalado que

"...las denunciadas de hostigamiento sexual son partes dentro del proceso, en virtud de que tienen el derecho a interponer la denuncia, como potestad derivada de norma expresa que les autoriza a solicitar a la administración una sanción laboral prevista en la ley y, en caso de ser necesario, el derecho de ser restituidas en el estado anterior al hostigamiento. Todas estas acciones obligan a la administración a responder positivamente mediante un acto de apertura del expediente administrativo disciplinario."

Asimismo, durante la tramitación del proceso le subsiste a la denunciante el interés de que las normas que establecen las conductas a seguir por parte de la administración pública sean observadas. En razón de los elementos esbozados, la persona denunciante es portadora de evidentes derechos subjetivos e intereses legítimos exigibles frente a la administración que la convierten, irremisiblemente, en parte del proceso administrativo" (Resolución Defensoría de los Habitantes en Expediente N° 292-21-97).

Además, esta instancia ha señalado en resolución del Expediente 8681-21-99:

"Es claro, entonces, que la persona que interpone una denuncia por hostigamiento sexual tiene intereses legítimos de carácter laboral (apertura del proceso, resultado del proceso, medidas cautelares como reubicaciones, intereses laborales y económicos por la indemnización que puede derivarse de la responsabilidad); asimismo, es portadora de derechos subjetivos por resultados afectados o satisfechos como producto del acto final, de carácter laboral y económica, en virtud de los cuales puede pedir una indemnización. Asimismo, la persona afectada que logra demostrar la existencia del hecho, puede recuperar el bienestar en el ámbito laboral y personal que le han sido lesionados por el hostigamiento sexual con la sanción de suspensión o despido del hostigador".

Este criterio ya ha sido asumido por la Dirección General del Servicio Civil que, en el ejercicio de las atribuciones previstas en el Estatuto del Servicio Civil en los artículos 13 y 14, sobre todo las referidas al régimen disciplinario de los empleados y empleadas públicas, así como a la potestad de evacuar consultas en relación con la aplicación de la Ley, emitió un Oficio Circular por recomendación de la Defensoría de los Habitantes en el que expresamente señala que tanto la persona denunciante como denunciada son partes del proceso.

El Oficio circular N° DG-027-95 del 12 de diciembre de 1995, dirigido a Ministros/as y Jerarcas institucionales del Régimen del Servicio Civil, señala:

"Incorporación de víctima y denunciante de hostigamiento sexual en los procesos administrativos:

Con fundamento en oficio DM-138-95 de fecha 4 de diciembre de 1995 suscrito por el Defensor de los Habitantes de la República, esta Dirección General pone en conocimiento de todas las instituciones protegidas por el Régimen de Servicio Civil, la obligatoriedad de incluir como partes en los diversos procesos sumarios administrativos de denuncia por acoso u hostigamiento sexual, TANTO AL DENUNCIANTE COMO AL DENUNCIADO" (las mayúsculas son nuestras).

No obstante lo anterior, algunas instituciones continúan con el criterio de que las partes en el proceso son sólo el Estado y la persona denunciada, hasta llegar a contradicciones tales que en dos instancias de una misma institución se presenta que en una de ellas se considera parte procesal a las víctimas, mientras que en la otra no. Tal es el caso del Ministerio de Seguridad Pública, donde el Departamento de Inspección Policial las considera como partes procesales, mientras que el Despacho, que recibe en apelación la resolución, no las acepta como tal. Lo mismo ocurre en el Ministerio de Educación Pública ya que el Departamento de Procedimientos Legales, que realiza la investigación, las considera como parte, pero al pasar a la instancia del

Tribunal de Carrera Docente, se excluye a las víctimas como partes del proceso. Esta situación ha tenido como resultado que en un caso concreto, al cual esta Defensoría le ha dado seguimiento, la resolución de la primera instancia se dio a favor de las personas denunciadas y una vez elevado ante la otra instancia, las denunciadas no pudieron accionar ni conocer los resultados. De hecho, el Tribunal de Carrera Docente modificó todo lo resuelto por la instancia que les precedió, de forma tal que como producto de la intermediación de la Defensoría, las denunciadas lograron conocer que el caso se había perdido y que se había ordenado el archivo correspondiente del expediente.

En virtud de que estas resoluciones administrativas violentan claramente el derecho de las víctimas, la Defensoría preparó un recurso de nulidad de todo lo actuado a las denunciadas y también se procedió a interponer ante el Tribunal de Carrera Docente una coadyuvancia, los cuales tienen como fundamento los intereses legítimos y los derechos subjetivos de los que son portadoras, así como el Código de la Niñez y la Adolescencia No. 7739, el cual desarrolla esta legitimidad procesal en el capítulo VIII sobre el acceso a la justicia de las personas menores y una resolución de la Sala Constitucional.

Concretamente, en el Código de la Niñez y la Adolescencia, en el artículo 107 inciso i, se señala que en todo proceso o procedimiento en que se discutan disposiciones materiales en dicho Código, las personas menores de edad tendrán derecho a impugnar las decisiones judiciales y administrativas.

Asimismo, la Sala Constitucional en resolución Número 1817-98 de las diez horas del trece de marzo de mil novecientos noventa y ocho, dictada en Recurso de Amparo interpuesto contra el Jefe del Departamento de Procedimientos Legales y el Director de Administración de Personal del Ministerio de Educación Pública, hace un análisis de la legitimación en el proceso de las personas denunciadas, a la luz del artículo 41 constitucional. A este respecto señaló la legitimación de las denunciadas para actuar en el proceso, de cuya resolución vale la pena extraer lo siguiente:

“Por lo tanto, tratándose del alegato expuesto por el recurrente, sobre la posibilidad o no de acceder al expediente administrativo en el que se tramita su denuncia, la Sala estima que de previo debe considerarse que el proceso en general, ya sea administrativo o jurisdiccional, es instaurado con la finalidad de solucionar los conflictos que se suscitan en el devenir de las relaciones sociales, y restablecer así el orden y la paz social, así como reparar los daños generados a los ciudadanos, por la lesión a su esfera de derechos y bienes jurídicos tutelados. Así las cosas, cuando el artículo 41 de

la Constitución Política se refiere al derecho de las personas a encontrar reparación a las injurias o daños que hayan recibido, pretende garantizar el derecho de las víctimas a acceder a la justicia -mediante un proceso administrativo o jurisdiccional que les permita solucionar el conflicto acaecido- a obtener una pronta reparación del daño que hayan sufrido, y a ser tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Consecuentemente, a juicio de la Sala, el ofendido que interponga por sí, o por medio de su representante, una denuncia ante un órgano jurisdiccional o administrativo, lo hace en virtud de que por la inmediatez de la afectación generada por el hecho acusado, posee el derecho subjetivo a acceder a la justicia, y por lo tanto, tener acceso al expediente respectivo, aportar los alegatos y elementos probatorios pertinentes, y ser notificado de la resolución final del asunto. Admitir lo contrario equivaldría a limitar en forma ilegítima el acceso de los ciudadanos a la justicia, situación que no comulga con los principios democráticos que inspiran nuestra Constitución Política. En mérito de lo expuesto, procede declarar con lugar el recurso”.

De forma tal que, si a pesar de las recomendaciones, la mediación, y recursos formales interpuestos por parte de la Defensoría, las instancias administrativas insisten en excluir a las personas denunciadas de hostigamiento sexual como partes legítimas del proceso, esta Institución se verá en la necesidad de proceder a la toma de medidas de naturaleza penal, en tanto se trata de funcionarios públicos que deben ajustarse a la ley y a las interpretaciones reiteradas y coincidentes de varias instancias.

- i. Naturaleza de los plazos en la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia

En relación con el tema de los plazos es necesario señalar que el criterio de la Defensoría es que el término de tres meses asignado legalmente en la Ley Contra el Hostigamiento sexual en el Empleo y la Docencia para concluir la investigación y resolución de los hechos denunciados no puede ser un plazo de prescripción o caducidad, dado que no lo dice expresamente y por la naturaleza de los derechos que se restringen en este tipo de figuras jurídicas, su alusión legal debe ser taxativa y no sujeta a interpretación. Asimismo, y en razón del principio que informa el derecho de justicia, se debe impedir que por razones de dilación de la administración en la investigación de los hechos se le impute la responsabilidad a quien interpuso la denuncia y se le castigue con el vencimiento del derecho, sin otorgarle remedios procesales para resolverlo.

Lo expuesto, desde la perspectiva de la Defensoría, sólo conduce a la impunidad de los hechos e impide a la administración sancionar a aquellos funcionarios/as que por sus faltas deben ser sancionados por parte de la administración pública.

Tal es el caso tramitado bajo el expediente N° 9150-21-2000 en que la Defensoría ha asesorado a las denunciadas, cuatro menores de edad, que por la cantidad de pruebas ofrecidas se convirtió en un caso de enorme complejidad, razón por la cual el período de la investigación se tardó más de los tres meses, concretamente ocho meses. Como resultado de ésta se identificó la comisión de la falta y se recomendó el despido del funcionario público; no obstante, cuando el asunto fue elevado ante el Tribunal de Carrera Docente, éste procedió a la valoración pura y simple de la forma y aplicó la caducidad, ordenando el archivo del expediente y dejando impune una falta tan grave como lo es el hostigamiento sexual, máxime en contra de menores y en el ámbito de la educación.

Este tipo de situaciones se vienen reiterando por parte del Tribunal de Carrera Docente, el cual ha hecho caso omiso a las recomendaciones de la Defensoría en relación con la interpretación que los plazos contenidos en el artículo 26 del Reglamento de Carrera Docente, como en los artículos 23 y 27 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, no pueden ser de caducidad ni de prescripción sino ordenatorios. Por lo demás se transgrede también el criterio de la Procuraduría General de la República, vertido en dictamen C-173-97 de 17 de setiembre de 1997, que señaló:

“Por todo lo analizado, esta Procuraduría es del criterio, de que no es correcta la interpretación y aplicación que hacen tanto la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera Docente, respecto del plazo establecido en el artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente. Lo anterior, ya que no existe norma en el Estatuto de Servicio Civil que autorice aplicar la caducidad o prescripción, luego de expirar el término para el cumplimiento de una fase instructiva por queja o denuncia, en materia disciplinaria de los funcionarios docentes”.

El criterio de la Procuraduría General de la República resulta conteste con la resolución de la Sala Constitucional número 280-I-94 que, al estudiar en su oportunidad los artículos 97, 98 y 99 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil, adujo que esos numerales no podían ser de aplicación a los servidores de la Administración Pública por no existir una disposición en la ley estatutaria que autorizara el establecimiento de la prescripción.

Con base en lo anterior esta Defensoría presentó Recurso de Inconstitucionalidad ante la Sala Cuarta en contra de los artículos 23 del reglamento de Carrera Docente y el 26 del Reglamento para prevenir y sancionar el Hostigamiento Sexual del Ministerio de Educación. Actualmente el Recurso se encuentra en estudio de admisión.

Es importante señalar que, desde la perspectiva de la Defensoría, los plazos con los que cuenta la administración nunca deben operar de forma tal que impidan la prosecución de la investigación, por lo que no pueden aplicarse las figuras jurídicas de caducidad y prescripción; no obstante lo anterior, la administración debe hacer todo lo posible por ajustarse a los términos y plazos establecidos, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y estabilidad emocional de las partes del proceso, so pena de que un incumplimiento a un plazo ordenatorio debe ser fuente de responsabilidad personal por parte del funcionario que injustificadamente lo dejó transcurrir. Debe resaltarse que esta Defensoría ha observado cómo la dilación en el plazo opera de manera negativa en la actitud y fortaleza de las personas denunciantes para continuar con la acción, agregándose el hecho de que con el transcurso del tiempo las pruebas pueden perderse o transformarse, con efectos negativos para la eficacia de los derechos de las personas.

Finalmente debe señalarse que la Defensoría ha continuado con el proceso de seguimiento a la formalización de los reglamentos contra el hostigamiento sexual, donde habían quedado rezagadas instituciones de gran importancia por la cantidad de personas que laboran para ellas, tal es el caso del ICE, el cual recientemente creó el instrumento legal adecuado para enfrentar este tipo de casos. Cabe señalar que dicho instrumento se ajusta, en términos generales, a las recomendaciones de la Defensoría, con excepción de que incluyó reglamentariamente la calificación del plazo como de prescripción, con lo que incurre en el error jurídico ampliamente supra señalado.

b. Casos presentados

Con respecto a los casos que se han presentado en el período que comprende el presente informe, la Defensoría de los Habitantes conoció la apertura de 48 procedimientos administrativos por Hostigamiento Sexual, los cuales se concentran principalmente en el Ministerio de Educación Pública y en el Ministerio de Seguridad Pública. Es importante señalar que, en la mayor parte de los casos presentados por el MEP, la denuncia fue interpuesta por más de una persona en contra de un solo funcionario.

En el caso del MEP, la totalidad de los casos o expedientes tramitados (20)¹¹² corresponden a personas menores de edad, todas mujeres, que fueron presuntamente hostigadas sexualmente

¹¹² Los números de los expedientes tramitados en el MEP, que como establece la Ley de Rito tienen carácter confidencial, son los siguientes: 09267-00; 09272-00; 09318-00; 09368-00; 09419-00; 09611-00;

por profesores de la institución educativa a la que pertenecen. En este caso, la Defensoría considera necesario llamar la atención, al menos, en tres sentidos: en primer lugar, si se considera que la población estudiantil, tanto escolar como colegial, sobrepasa el millón doscientas mil personas, se hace difícil aceptar que la cantidad de denuncias presentadas corresponda a la realidad –la Defensoría conoció años atrás más de ochenta denuncias en un año, lo que también consideró una cantidad poco significativa-, especialmente porque se trata de una población que puede ser muy vulnerable ante las presiones de sus profesores, dadas las relaciones de jerarquía y de poder existentes entre ellos; en segundo lugar, al observar las personas hostigadas y las hostigadoras se hace evidente que se está en presencia de la comisión de hechos de violencia sexual por parte de personas mayores de edad, que tienen la responsabilidad de contribuir en la educación y desarrollo integral de las personas menores de edad, que son precisamente las víctimas de sus violentas conductas sexuales; en tercer lugar, llama la atención que no se presente un solo caso entre personas mayores de edad –docentes, administrativos y de otros servicios- dado lo numeroso de estas poblaciones, que están en constante relación y que también se caracteriza por ser jerárquicas y de autoridad.

La Defensoría considera importante seguir insistiendo ante el MEP en la necesidad de que se realicen programas y acciones periódicas en torno a la política institucional sobre el hostigamiento sexual, dirigidos a docentes, administrativos y a la población estudiantil, en todas las regiones del país. Es conveniente, a su vez, que el personal docente aborde este tema con los y las estudiantes, especialmente porque se está en presencia de una forma de violación al derecho humano a la integridad física, sexual y emocional, que pareciera no está siendo abordada de la manera más efectiva en el ámbito público educativo.

Con relación a la situación que se presenta en el Ministerio de Seguridad Pública debe señalarse que es la institución, después del MEP, que presenta mayor cantidad de denuncias recibidas (16)¹¹³. La totalidad de los casos corresponde a mujeres policías que han sido hostigadas por compañeros de trabajo y/o por sus jefes, situación que resulta preocupante en tanto evidencia la dificultad de algunos policías varones de reconocer que la labor policial ha dejado de ser una práctica exclusivamente masculina y que las mujeres que han ingresado a ejercer las funciones propias del cargo son sus compañeras de trabajo, con todo lo que ello conlleva: respeto, apoyo,

09612-00; 09614-00; 09615-00; 09616-00; 09617-00; 09618-00; 09620-00; 9934-00; 10005-00; 10188-00; 10189-00; 10190-00; 10631-01 y 10632-01.

¹¹³ Los números de los expedientes tramitados en el MSP, que como ya se mencionó tienen carácter confidencial, son los siguientes: 9602-00; 9740-00; 9773-00; 9776-00; 9863-00; 9998-00; 9999-00; 10000-00; 10033-00; 10060-00; 10117-00; 10121-00; 10338-00; 10433-01; 10468-01 y 10515-01.

trabajo conjunto, solidaridad. La práctica del hostigamiento sexual entre compañeros y compañeras de trabajo pone claramente al descubierto el ejercicio de poder, de autoridad y dominio que muchos hombres mantienen con relación a las mujeres; lo anterior reafirma la concepción de que independientemente de que existan relaciones laborales jerárquicas o no, las relaciones entre los géneros son asimétricas. La situación puede hacerse más compleja cuando, además de las diferencias por género, existen relaciones jerárquicas entre el hombre y la mujer policía, ya que en estos casos el hostigamiento sexual puede también acompañarse por hostigamiento laboral.

Como ejemplo de algunas de las situaciones puestas en conocimiento de la Defensoría está la de una mujer policía que presentó su denuncia ante el Departamento Disciplinario Legal del Ministerio de Seguridad Pública por hostigamiento sexual y laboral que ha sufrido de parte de su Jefe; el cual, ante la no aceptación de sus propuestas sexuales, inició un proceso de hostigamiento laboral, trasladándola a ejercer labores de cocina, enviándola a realizar inspecciones a lugares peligrosos sin compañero/a y sin arma, efectuando comentarios vulgares de alto contenido sexual en presencia de sus compañeros y compañeras de trabajo, lo que provocó en ella un desgaste emocional que la ha obligado incluso a incapacitarse por depresión (Expediente 09550-21-2000).

Cuadro 1
Casos de Hostigamiento Sexual por Institución
(Mayo 2000 a Enero 2001)

<i>Institución</i>	No. de casos
Ministerio de Seguridad Pública	16
Ministerio de Educación Pública	20*
Caja Costarricense de Seguro Social	6
Municipalidad de San José	2
Instituto Costarricense de Electricidad	1
Poder Judicial	2
Universidad Nacional	1

* La totalidad de los casos corresponden a personas menores de edad

2. Pensiones alimentarias

a. Consideraciones generales

El tema de las pensiones alimentarias continúa siendo uno de los ejes más importantes del quehacer de defensa de los derechos de las mujeres en el Área. La frecuencia de denuncias por problemas en el pago por parte del deudor alimentario, el incumplimiento de las órdenes de apremio corporal, la dilación por parte del Poder Judicial ante los incidentes de aumento de las pensiones y el largo recorrido interinstitucional por el que debe seguir la pensión son algunos de los tipos de quejas que se atienden en la Institución. Asimismo, la necesidad de un mayor conocimiento de las funciones de las diferentes instituciones involucradas en el tema, así como una coordinación efectiva entre éstas contribuyen a entender la atención prioritaria que la Defensoría le brinda a este tema.

Particular preocupación le generó a esta Institución el tema de las retenciones de pensiones alimentarias en los rubros de aguinaldo y salario escolar. Desde diciembre del año recién pasado, la Defensoría realizó un proceso de seguimiento a la forma en que las grandes instituciones, como la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Hacienda, los iban a aplicar.

Con relación a la CCSS, por ejemplo, se conoció que la aplicación de la retención de la pensión alimentaria sobre el salario del décimo tercer mes, denominado aguinaldo, se practicó solamente en 463 casos. El criterio bajo el cual fundamentaron su acción fue que sólo realizaron las gestiones en los casos en los que les habían notificado la orden judicial.

Con esta política que asumió la Caja, una enorme cantidad de beneficiarias de pensión alimentaria se quedaron en el mes de diciembre sin el respectivo dinero, obligándolas a realizar trámites jurisdiccionales para lograr satisfacer este derecho, lo que les significó recurrir a otros mecanismos menos ágiles. Con base en la situación expuesta, la Defensoría externó el criterio de que su aplicación debía ser general o, en su defecto, identificar los casos en los que no se aplicó y remitir inmediatamente la consulta jurisdiccional de cada uno de ellos. Para el presente año, la Caja ofreció modificar el procedimiento utilizado, por lo que la Defensoría dará el seguimiento necesario para evitar los contratiempos que tuvieron que enfrentar muchísimas mujeres. Resulta importante hacer notar que, a diferencia de la CCSS, el Ministerio de Hacienda aplicó la retención en el aguinaldo a todos los casos en los que existía retención en el salario mensual.

Con respecto al salario escolar, la Defensoría es del criterio que las personas beneficiarias de pensión alimentaria poseen derecho a exigir el mismo monto de la pensión del total de salario escolar que recibe el deudor alimentario. La naturaleza del salario escolar es la de ser un salario más que, por la fecha de pago, coincide con el ingreso de las y los estudiantes al proceso educativo. De esta forma, por la fecha en que se hace efectivo, contribuye de manera importante a solventar los múltiples gastos que genera el inicio del ciclo lectivo.

La Sala Constitucional, mediante Resolución de las 12:09 horas del seis de febrero de 1998, voto número 722-98, señaló:

"De esta forma queda claro que el monto pagado por la vía del llamado salario escolar es un monto que no paga el Estado en forma adicional como si fuera un monto extraordinario en el mes de enero de cada año, sino es que es un monto que por derecho le corresponde al trabajador recibir en forma diferida en el mes de enero, monto que de por sí ya ha devengado y se encuentra dentro de su patrimonio".

Con fundamento en lo anterior, la Defensoría le recordó a las personas beneficiarias de pensiones alimentarias, en el mes de diciembre del año 2000 y mediante un boletín de prensa ampliamente divulgado por los medios de comunicación, que el salario escolar podía ser considerado para efectos de la pensión alimentaria, mediante gestión ante la vía jurisdiccional. Como resultado de este proceso de divulgación se atendieron múltiples consultas –de usuarias y autoridades judiciales- en la Institución, principalmente para que se les ampliara la información brindada.

Asimismo se le dio seguimiento a la consulta que por este tema realizó el Ministerio de Hacienda ante la Procuraduría General de la República, la cual emitió el criterio técnico N° C-002-2001 del 4 de enero del 2001:

"En virtud del artículo 172 del Código de Trabajo, Decreto número 23495-MTSS del 19 de julio de 1994, el cual fue modificado por el Decreto Ejecutivo número 23907-H de 21 de diciembre del mismo año y Resolución DG-062-94 de la Dirección General del Servicio Civil, dictada a las diez horas del cinco de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, así como la citada jurisprudencia, el "Salario Escolar" por constituir parte del salario total que devenga un funcionario o servidor público, se encuentra sujeto, también a las deducciones por concepto de embargo judicial, sean deudas comunes o pensiones alimentarias".

Con fundamento en lo anterior, el día 17 de enero del 2001 el Ministerio de Hacienda pagó el "salario escolar" y aplicó la retención del monto correspondiente por concepto de pensión alimentaria. Evidentemente todas las personas beneficiarias de pensión alimentaria que no se encuentran bajo el procedimiento de retención automática debieron gestionar lo correspondiente ante la vía jurisdiccional, tal y como lo divulgó ampliamente la Defensoría en diciembre de 2000.

Esta Defensoría consultó a otras instancias sobre el mecanismo a utilizar, tal como la CCSS, la cual señaló que no lo practicaron en la forma de retención automática. Esta situación nuevamente pone en evidencia las contradicciones prácticas que se dan entre las distintas dependencias estatales, las cuales deben tender a unificarse. La homogeneización de los procedimientos fundamentales relativos a la materia de pensiones alimentarias será una de las prioridades institucionales del año en curso.

b. Comisión de Pensiones Alimentarias

El conocimiento casuístico del tema de pensiones alimentarias y el convencimiento de que muchos de los obstáculos para la vigencia del derecho alimentario que enfrentan las personas beneficiarias se encuentra en la estructura y en la ruta crítica del proceso, sirvieron de fundamento a la Defensoría para convocar a una serie de instancias estatales relacionadas con dicho proceso. En la actualidad se trabaja en la ruta crítica de las pensiones alimentarias en el marco interinstitucional de la Comisión de Pensiones Alimentarias que se conformó.

La Comisión inició su actividad basada en un diagnóstico preliminar de la situación realizado por la Defensoría y, mediante el trabajo conjunto, se han ido ampliando sustancialmente los temas a abordar, en virtud de que muchas situaciones se han podido solucionar pero también han surgido otras nuevas. En el informe anual anterior, esta Defensoría dio cuenta de algunos logros y definió algunos ejes de atención prioritarios, entre los que cabe destacar la ruta crítica del dinero dado que el tiempo que transcurre una vez egresado del patrimonio del deudor alimentario, suele tardar hasta dos meses para el ingreso efectivo al patrimonio de las personas beneficiarias.

Con el propósito de abordar esta situación se realizaron tres sesiones de trabajo en las que participaron las instancias más importantes que practican retenciones por concepto de pensiones alimentarias, o que actúan como intermediarias en el proceso, tales como el Banco de Costa Rica, el Poder Judicial, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Hacienda.

Como resultado de las reuniones se precisaron varios problemas que inciden directamente en el tiempo excesivo que transcurre para disponer del dinero de la pensión, como lo son: el retraso en el ingreso de la planilla al Banco para la respectiva distribución del dinero, ya que por ejemplo la planilla de la CCSS suele ingresar entre el 7 y 9 de cada mes y corresponde al mes anterior; inconsistencias en la información sobre las personas y los montos, lo que obliga a la revisión manual de la planilla y, particularmente, problemas con la actualización de lo que se denomina el número único, que consiste en llegar a identificar un número particular e individual a cada expediente por parte del Poder Judicial, con lo cual se eliminaría el hecho de que cada vez que pase un expediente de un Despacho a otro cambie su identificación numeraria e impida un seguimiento efectivo.

Este cambio por parte del Poder Judicial obliga a todos los subsistemas a adecuarse a este número e introducir las reformas correspondientes en las respectivas plataformas tecnológicas, que son el medio de flujo o intercambio de los datos. La concreción de acuerdos en este sentido es resultado de las reuniones sostenidas, siendo uno de ellos el hecho de que instituciones como la CCSS y el Ministerio de Hacienda, que son las que tienen el mayor volumen de casos de retención por concepto de pensión alimentaria, puedan contar con una plataforma homogénea de remisión de datos.

El objetivo es que la información pueda intercambiarse de forma ágil a través del sistema creado judicialmente en convenio con el Banco de Costa Rica, denominado LSJ, lo cual posibilita el rápido ingreso efectivo del dinero al patrimonio de las personas beneficiarias.

Con el objetivo de que el sistema funcione se hace imperativo que cada vez que un nuevo circuito judicial ingresa al sistema automatizado se proceda a la respectiva comunicación a todas las instancias que practican las retenciones. Para ello, el Poder Judicial se comprometió a realizar las comunicaciones respectivas con el fin de evitar lo denunciado por la CCSS, en el sentido de que mucha de la información no la remiten por el mecanismo del LSJ o sistema automatizado porque no cuentan con la información actualizada de cuáles son los despachos que se van incorporando al sistema.

Asimismo se puso en evidencia la necesidad de que cuando el Poder Judicial desactiva algún caso lo comunique de forma inmediata, con el fin de que no se realicen retenciones cuando ya el caso ha sido legalmente desactivado y, por ende, ya no procede la retención.

Estos aspectos, entre otros, tienen como común denominador la necesidad de mejorar los canales de comunicación interinstitucionales existentes, para lo cual se llegó al consenso de identificar una persona en cada institución como contacto exclusivo que centralice la información y facilite las respuestas en cada instancia.

En relación con las observaciones que esta Defensoría realizó al Banco de Costa Rica por la dilación en la remisión de los depósitos cuando se trata del sistema manual, esta instancia procedió a la remisión de circulares con los recordatorios de las rutas y mecanismos de envío de los depósitos con el fin de evitar confusiones en la ruta del dinero y dilatar, aún más, el ingreso efectivo del dinero en el patrimonio de las personas beneficiarias.

La Defensoría, en coordinación con la Comisión de Pensiones Alimentarias, estima que existen profundas diferencias en el tratamiento que tiene la ruta crítica del dinero entre los circuitos que se encuentran automatizados y aquellos que no. Concretamente, el BCR tramita 60.000 depósitos, de los cuales 42.000 ya se encuentran automatizados; de tal forma, que el Poder Judicial debe continuar realizando los esfuerzos necesarios con el fin de que todos los circuitos judiciales, así como también los Despachos que se encuentran aislados, puedan rápidamente incorporarse al sistema automatizado. Con este sistema automatizado, el dinero se moviliza con mucha rapidez y agilidad de forma tal que cuando el depósito ingresa a cualquier banco del país, las personas beneficiarias casi inmediatamente pueden retirarlo.

Se prevé –según la información brindada por el encargado del Sistema Automatizado de la Corte Suprema de Justicia- que en el plazo de seis meses todos los despachos ingresarán a este sistema; no obstante, mientras esto se logra se hace necesario mejorar sustancialmente el sistema manual de la ruta del dinero. Para tales efectos, la Defensoría y la Comisión son del criterio que deben generarse mecanismos para evaluar continuamente la ruta manual del dinero y los recibos por parte del BCR y el Poder Judicial; actualmente, este proceso está tardando hasta quince días hábiles, que significa el tiempo en que se posterga la satisfacción de las necesidades fundamentales de las familias que reciben el dinero como la alimentación, educación, vivienda, vestido y recreación.

Es importante informar y, a la vez, reconocer la firma de un Convenio entre el Poder Judicial y la Caja Costarricense de Seguro Social, suscrito en enero del año en curso, para agilizar el trámite de consultas a la base de datos de cuenta individual del Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte. La iniciativa del Convenio surgió al interior de la Comisión de Pensiones Alimentarias como producto del análisis que se ha realizado con relación a la dilación, especialmente la tramitación de la prueba del salario del eventual deudor alimentario, que en la actualidad suele demorarse hasta tres meses.

Con ocasión de este convenio interinstitucional, los jueces y las juezas podrán tener acceso directamente a la información sobre los salarios y obtener de forma inmediata este dato que es de vital importancia para la resolución del derecho de la pensión. La Defensoría, especialmente, así como la Comisión Interinstitucional de Pensiones Alimentarias reconocen la importancia de este paso y la voluntad de los Jerarcas de las instituciones, particularmente del Poder Judicial que lo gestionó, en tanto que el acuerdo se traduce en un verdadero adelanto para la vigencia de los derechos alimentarios.

Actualmente, el trabajo de la Comisión está centrado en la recopilación de información que disponen las distintas poblaciones involucradas en la materia, con el propósito de poder contar con los insumos que las y los actores del sistema puedan ofrecer para ampliar el diagnóstico inicial. Con el fin de posibilitar esta tarea, la Comisión se subdividió en tres grupos responsables de elaborar y aplicar un cuestionario según la población que le correspondió, y que son la de usuarias, de apremiados corporales y de operadores del derecho. El análisis de la información, así como las recomendaciones que se deriven de este trabajo, será una de las prioridades de la Comisión de Pensiones Alimentarias para la planificación del trabajo durante este período.

c. Casos presentados

En materia de Derecho de Familia, uno de los temas que presenta mayor incidencia de denuncias ante la Defensoría de la Mujer es el de Pensiones Alimentarias. Abordar el tema de las pensiones alimentarias implica valorar una serie de criterios relacionados con las condiciones materiales de existencia de las personas beneficiarias como lo son la alimentación, vivienda, vestido, salud, educación, cultura y recreación.

Evidentemente, la insatisfacción de estas necesidades por la irresponsabilidad de los obligados de contribuir a la manutención de sus familias conduce a que las personas que deben asumir las

responsabilidades del hogar establezcan demandas ante los Despachos Judiciales correspondientes. Sin embargo, para muchas mujeres aquí se inicia el "calvario" institucional para hacer valer su derecho a la pensión alimentaria. La no tramitación de los expedientes en términos razonables de acuerdo a la ley, la emisión de cheques por este concepto con retrasos de hasta una semana constituyen dos de los tipos de denuncias que con frecuencia se presentan a la Defensoría. Aunado a estos problemas, las beneficiarias tienen que lidiar constantemente con el recurrente incumplimiento del obligado respecto al pago oportuno de la pensión, teniéndose que enfrentar al hecho también frecuente de que las autoridades policiales incumplan con la ejecución de fallos judiciales, como lo son las órdenes de apremio corporal.

A este respecto, es importante conocer algunas de las denuncias presentadas según la instancia del Estado que ha incumplido con sus funciones.

- i. Poder Judicial: lentitud de los procedimientos en los Despachos Judiciales y retrasos en la emisión de cheques.

Concretamente, las denuncias correspondientes a los Expedientes N° 07098-21-99 y N°08840-21-2000 se refieren, en un caso, a la lentitud en procedimientos relativos a incidentes de aumento de pensión alimentaria y, en el otro, a la solicitud de aumento automático; en ambos casos, la dilación sobrepasaba el año y medio después de presentada la solicitud. Como corresponde, la Defensoría puso en conocimiento de las respectivas denuncias al señor Presidente del Consejo Superior del Poder Judicial, recomendando al Consejo Superior tramitar los casos de pensiones alimentarias en plazos razonables, tomando en consideración las condiciones de vida de las mujeres y sus familias. El 28 de noviembre de 2000, el Consejo Superior emitió una resolución indicando lo siguiente: *"En cuanto a la recomendación que se hace a este Consejo se dispone publicar una circular en el Boletín Judicial dando cuenta a los Despachos Judiciales que conocen de la materia de pensiones alimentarias, la obligación que tienen de tramitar los expedientes de pensiones alimentarias en términos razonables de acuerdo con la Ley"*.

Esta resolución del Consejo Superior del Poder Judicial pone en evidencia la obligación que tienen los jueces y juezas de dictar resoluciones acorde a los principios de celeridad y sumariedad que rigen en la Ley de Pensiones Alimentarias.

Con relación a la lentitud en la emisión de cheques de pensión alimentaria por parte de los Despachos Judiciales, una de las denuncias recibidas por esta Defensoría (Expediente N°09959) indicaba que el Despacho Judicial le confecciona el cheque diez días después de haber ingresado el depósito a dicho despacho, lo que significa que si bien el deudor sí está cumpliendo con su obligación es la burocracia institucional la que obstaculiza la satisfacción de las necesidades de la beneficiaria y de su familia; situación, además, que es contraria a los principios mencionados de celeridad y prioridad en el tratamiento de esta materia consagrados en la Ley de rito.

- ii. Ministerio de Justicia: sólo mantiene abierto un Centro de Reclusión para Apremiados Corporales.

La Defensoría de los Habitantes recibió la denuncia de una habitante (Expediente N° 09138-21-2000) con relación al incumplimiento por parte de la Delegación de Pérez Zeledón de la ejecución de las órdenes de apremio en contra de su ex-cónyuge.

Como respuesta inicial, la Delegación indicó que según resolución de la Sala Constitucional todos los apremiados alimentarios tienen que ser ubicados en el Centro de Apremiados de San Ramón de Alajuela (actualmente se ubican en La Reforma) y que por la falta de personal y recursos se le hace imposible el traslado de los mismos a dicho Centro.

Con fundamento en lo anterior, esta Institución recomendó al Ministro de Seguridad Pública hacer las gestiones necesarias para dotar de recursos a la Delegación de Pérez Zeledón, especialmente para la movilización de las personas que deben ser encarceladas. Es conveniente señalar que esta Delegación informó a la Defensoría que solamente en el mes de mayo existían 41 órdenes de captura. Asimismo se le solicitó a la Ministra de Justicia la urgente necesidad de regionalizar el Sistema Penitenciario para el albergue de apremiados por pensión alimentaria. Al respecto se recibió respuesta por parte de este Ministerio indicando que se tiene proyectado para el año 2001 la apertura de espacios en las zonas de Pérez Zeledón y de Guanacaste para ubicar a personas privadas de libertad; obra que podría concluirse en el primer semestre del año en curso.

- iii. Ministerio de Seguridad Pública: Incumplimiento de las órdenes de apremio corporal por parte de funcionarios policiales.

De manera reiterada se reciben quejas de mujeres (por ejemplo, ver Expedientes N°09015-21-2000 y N°10286-21-2000) que denuncian la no ejecución de órdenes de apremio corporal por

parte de las autoridades policiales. La mayoría de las denunciadas son jefas de familia, con un bajo perfil socioeconómico, que ante el incumplimiento del deudor alimentario tiene que lidiar con funcionarios policiales que incumplen con su deber al no acatar una orden emanada por un Despacho Judicial. Es importante resaltar que en la mayoría de los casos cuando la Defensoría de los Habitantes interviene, ya sea a través de gestiones informales o solicitudes de informe, de manera inmediata dichas autoridades proceden a ejecutar la respectiva orden. Lo anterior podría evidenciar la falta de voluntad y poca sensibilización hacia el tema por parte de algunos de los funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública al no acatar con la debida diligencia un mandato judicial. Esta Defensoría ha cursado recomendaciones a esta Institución en el sentido de que dichas autoridades actúen en cumplimiento de su deber de proteger los derechos e intereses de las personas beneficiarias y necesitadas de pensión alimentaria.

3. Violencia intrafamiliar

a. Consideraciones generales

La violencia en contra de las mujeres, en sus múltiples manifestaciones, constituye una violación flagrante de sus derechos humanos, especialmente de su derecho a la vida, a su integridad física, sexual y psicológica.

Las mujeres enfrentan diariamente múltiples situaciones de violencia por su condición de género, es decir, por ser mujer en una sociedad estructurada a partir de la concepción de que el varón es modelo de lo humano y, por ende, quien detenta el poder en todas las esferas sociales. Una de las formas de violencia más generalizada y que con mayor frecuencia es reconocida por las propias mujeres y, que también lo empieza a visualizar la sociedad, es la violencia en el marco de las relaciones de pareja.

Las estadísticas de las instancias competentes para atender específicamente esta forma de violencia, tal como la Delegación de la Mujer del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), dan cuenta que durante el año 2000, 4837 mujeres consultaron sobre los mecanismos legales existentes para detener la violencia, sobre las instancias de referencia, así como acerca de las formas de enfrentar los problemas psicológicos derivados de las situaciones a las que se encuentran sometidas.

La Delegación de la Mujer atendió 1817 casos nuevos por violencia y, de éstas, a 1028 mujeres se les solicitó medidas de protección ante las instancias jurisdiccionales competentes. Más de 2500 mujeres atendidas ya habían acudido en otras ocasiones a la Delegación.

Asimismo, los datos del Poder Judicial dan cuenta de un aumento importante en la cantidad de denuncias que, por concepto de violencia doméstica, ingresaron a los Despachos que conocen la materia de Violencia Doméstica, para un total de 15.387 durante el primer semestre del año 2000. El informe estadístico del segundo trimestre de ese mismo año, indica que el incremento representa un 50% en los últimos 18 meses, hasta llegar a concluir que *"...en la actualidad es el tipo de casos que mayor crecimiento registra en los Despachos Judiciales"*. Las provincias que mayor incremento registraron fueron Puntarenas (un 28%) y San José (un 24%).

Llama la atención la cantidad de demandas por violencia doméstica que se encuentran en instancias judiciales no especializadas en esta materia, tal es el caso de los Juzgados de Familia que concentran el 54.4% de denuncias interpuestas, mientras que los Juzgados Civiles y de Trabajo reciben el 15.5% y los Juzgados Contravencionales y de Menor Cuantía el 30.1% restante. Esta situación hace evidente la urgente necesidad de continuar con la política de crear instancias especializadas únicamente para la atención de esta materia.

Las estadísticas del INAMU arrojan el dato de que la mayoría de las agresiones físicas ocurrieron en contra de mujeres cuyas edades van de los 20 a los 40 años, por lo que se trata de mujeres que se encuentran en etapas vitales que suponen una gran productividad en todos sus sentidos, inmersas en mercados laborales (formales o informales) y en el período biológico recomendable para la reproducción humana; mujeres jóvenes y aproximándose a la mediana edad que deben enfrentar sus procesos de vida imbuidas en una dinámica que les afecta absolutamente en todo. Es claro, y ha sido suficientemente demostrado, que la violencia en contra de las mujeres no se limita a un acto o hecho aislado de agresión: la gran mayoría se enfrenta a una dinámica cotidiana de violencia que le impide su desarrollo integral, afectando profundamente su propia autoestima, respeto y cuidado hacia sí misma, sus relaciones interpersonales, su desempeño laboral, su salud y su calidad de vida en general.

La violencia en las relaciones de pareja ha llegado –desgraciadamente- hasta la muerte de las mujeres. En el año 2000, veintiséis mujeres fueron asesinadas en manos de sus compañeros o ex compañeros "afectivos", estando varias de ellas en el proceso de salir de esas relaciones violentas pero no pudieron.

Los programas y acciones institucionales sobre el tema de la violencia en el marco de las relaciones de pareja se dirigen principalmente a la prevención y a la atención individual y grupal de las mujeres agredidas; procurando, además, incidir en los ámbitos educativos a través de conferencias, charlas y procesos de capacitación a mujeres, grupos organizados y funcionarias/os públicos que deben conocer y saber manejar el tema; asimismo, se atienden las denuncias que formalmente presentan las mujeres cuando el sector público, y específicamente algunos de sus funcionarios, evidencian un incumplimiento e ineficiencia en el ejercicio de sus competencias.

b. Casos presentados

La Defensoría de la Mujer, dadas las competencias establecidas por la Ley de la Defensoría de los Habitantes, no constituye una instancia central en el ámbito estatal para atender denuncias específicas de violencia en relaciones de pareja y, más ampliamente, de violencia intrafamiliar. Lo anterior no es obstáculo para que toda mujer que requiera apoyo y orientación de cómo canalizar su caso sea atendida por el Area.

Diariamente se brinda asesoría a mujeres que se encuentran sometidas a violencia de pareja e intrafamiliar, tanto telefónica como personalmente (aproximadamente 25 atenciones mensuales), especialmente en materia de sus derechos legales, el procedimiento a seguir para la solicitud de medidas de protección, así como también información básica sobre las entidades especializadas en servicios de apoyo psicológico.

La tramitación formal de expedientes relacionados con estas formas de violencia responden a denuncias sobre acciones u omisiones por parte del Poder Judicial y del Ministerio de Seguridad Pública.

Concretamente, una habitante denunció que se hizo presente a un Despacho Judicial con sus testigos para una comparecencia sobre la aplicación de medidas de protección por violencia doméstica, la cual le había sido programada un mes antes; sin embargo, no fue atendida porque el abogado del agresor no pudo presentarse por tener un juicio particular pendiente, hecho que le causó a ella y a sus testigos graves inconvenientes por el gasto de dinero en transporte, el tiempo que tuvieron que disponer para la comparecencia, así como las solicitudes de permiso en sus respectivos trabajos para poder hacerse presentes (Expediente N° 09056-21-2000).

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes recomendó al señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, que: *" UNICA: Establecer lineamientos y mecanismos internos, como podría ser una circular, para que los jueces y juezas informen a las personas involucradas, con antelación, cuando una comparecencia se suspenderá, y así no se vean afectadas innecesariamente "*.

El 2 de junio del 2000, el señor Presidente de la Corte envió una circular a todos los despachos del país que atienden la materia de Violencia Doméstica en que se señala el contenido de la recomendación de la Defensoría con respecto a la necesidad de informar con anticipación cuando no se pueda realizar una comparecencia.

La Defensoría considera que el acatamiento de la recomendación es una forma de apoyo y defensa de los derechos de las mujeres víctimas de violencia, en el sentido de que en una situación de violencia de pareja o intrafamiliar, los daños que se causan a las víctimas son irreversibles, por lo que las autoridades judiciales tienen la obligación de evitar la comisión de actos como el denunciado.

Existe también una denuncia presentada por negligencia de las autoridades policiales en la atención a una llamada de auxilio de una mujer que estaba siendo agredida por su esposo, el cual por resolución judicial no podía acercarse al domicilio conyugal durante seis meses. En este caso, los efectivos policiales acudieron 2 horas después de la llamada y, además, le solicitaron a la víctima que los acompañara junto con el agresor para que firmara un parte en la Delegación, hecho en el que ella no estuvo de acuerdo y menos montarse en el mismo vehículo con la persona que minutos antes la agredía físicamente (Expediente N° 09975-21-2000).

La violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja y en el ámbito intrafamiliar debe reconocerse y aceptarse como un asunto de interés nacional, en tanto son miles de mujeres y de familias las que se encuentran sometidas a violencia física, sexual, psicológica y patrimonial. Es, asimismo, un problema de derechos humanos en que se violentan las condiciones básicas fundamentales de convivencia. Lo anterior exige que estas formas de violencia deben ser abordadas de manera integral, tanto por parte del juez o jueza que dicta una resolución, hasta por los policías que acuden al llamado de una mujer que está siendo agredida.

La Defensoría es del criterio que quienes administran justicia son hombres y mujeres socializados/as y formados profesionalmente para responder a las exigencias que establece el

sistema patriarcal que, como bien se reconoce, no beneficia ni trata por igual a unos y a otras. Desde esta perspectiva, la Defensoría de los Habitantes continuará atendiendo las denuncias de las mujeres que consideran violentados sus derechos por acciones y omisiones de carácter administrativo por parte de jueces y juezas, dará apoyo al Poder Judicial en los procesos de revisión de instrumentos jurídicos sobre la materia cuando así lo soliciten y apoyará la realización de procesos de divulgación y capacitación sobre este tema.

c. Reformas legales urgentes

Un avance en el tema de la violencia en contra de las mujeres lo constituye el reconocimiento de la existencia del hecho, las manifestaciones de condena y de rechazo social que se realizan con mayor frecuencia, tanto por parte de la sociedad civil como por parte del sector público. La participación en actos públicos de repudio a la violencia, especialmente ante los asesinatos de mujeres, la diversidad de instancias promoviendo y divulgando la Ley Contra la Violencia Doméstica, una mayor apertura de las mujeres para "romper el silencio" y denunciar su situación, así como la mayor y mejor cobertura de los medios de comunicación son algunas de las manifestaciones que permiten reconocer la existencia de avances en esta materia por parte de la sociedad civil. En el ámbito institucional es posible observar la concepción y ejecución de políticas públicas con perspectiva de género, específicamente para la atención de la violencia, y la coordinación y articulación de recursos estatales y no gubernamentales en el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, entre otros, que se traducen en avances significativos para enfrentar la violencia.

Cabe destacar que durante el mes de octubre del año 2000, la CCSS inauguró un programa de atención y prevención de la violencia intrafamiliar que será aplicada como un plan piloto en 20 unidades médicas; asimismo se indicó que los técnicos de los EBAIS deberán detectar casos de violencia en las comunidades y referirlos al sistema para su atención.

Con relación al tema de las sanciones a las personas agresoras, la Defensoría considera que existen grandes vacíos sobre todo en el marco del derecho penal que provoca impunidad de los hechos, no sólo en lo que respecta a la violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones de pareja, sino también en espacios laborales y, en general, de relaciones de poder. Actualmente, la Defensoría de los Habitantes en conjunto con varias instituciones gubernamentales y organizaciones de la Sociedad Civil, tales como el INAMU, el Ministerio de Justicia, CEFEMINA, así como personas a título personal, han planteado la necesidad de que la

condena a la violencia se traduzca en instrumentos jurídicos capaces de sancionar con la mayor de las restricciones existentes en nuestro ordenamiento jurídico - la pena privativa de libertad -, en el marco de una estructura legal que combine la perspectiva criminológica concretada en penas alternativas.

La Plataforma de Acción de Beijing ha señalado el tema de la ausencia de medidas tendientes a ponerle fin a la violencia en contra de las mujeres, particularmente instrumentos legales ágiles y efectivos. Cabe destacar el párrafo 112 que señala: *"La violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La inveterada incapacidad de proteger y promover esos derechos y libertades en los casos de violencia contra la mujer es un problema que incumbe a todos los Estados y exige que se adopten medidas al respecto"*.

De esta forma, y fruto de un gran esfuerzo interinstitucional, se elaboró el Proyecto de Penalización de la Violencia contra las Mujeres Mayores de Edad, en el cual se incorporan múltiples figuras penales nuevas que pretenden tipificar aquellas conductas que tradicionalmente se perpetraron en contra de las mujeres por el hecho de ser mujeres.

El proyecto de ley pasó el primer eslabón del sistema legislativo cuando en el marco de la Comisión Permanente Especial de la Mujer recibió dictamen unánime afirmativo el 22 de agosto de 2000. La Comisión Legislativa le introdujo una serie de modificaciones que tienden a mejorarlo, y las cuales son plenamente compartidas por la Comisión Interinstitucional.

La Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa señala en el dictamen afirmativo que:

"No cabe duda de que reproducimos y mantenemos la violencia contra las mujeres cuando como sociedad damos la espalda a esta realidad y preferimos seguir negando que la injusticia, la desigualdad y la discriminación continúan presentes en nuestra vida diaria. La violencia contra las mujeres es una realidad a la que debemos dar respuesta como sociedad y es una realidad reconocida en convenios internacionales y compromisos suscritos por el país. Se trata de un problema que ha de enfrentarse tanto con medidas preventivas como con medidas sancionatorias y de protección efectivas".

Actualmente el Proyecto se encuentra en la Comisión Plena Tercera, y con el fin de continuar con el trabajo conjunto para procurar consensos y superar las limitaciones del proyecto, la Comisión Interinstitucional ha realizado varias reuniones con diputados y diputadas de dicha

Plena, así como reuniones con sus asesoras y asesores. La Comisión Interinstitucional para la penalización de la violencia continuará propiciando espacios para el trabajo conjunto y proponiendo reformas al proyecto que, sin alterar el fin y especificidad del instrumento, lo mejoren y posibiliten un mayor consenso. El 28 de febrero del presente año, la Plena Tercera aprobó una moción para que el proyecto sea conocido por la Corte Suprema de Justicia.

Los aspectos y contenidos del proyecto que han suscitado más discusión tienen que ver con la especificidad de ser un instrumento jurídico que contempla como sujetas pasivas de los delitos únicamente a las mujeres; la naturaleza de la acción de los delitos contemplados, sea de acción pública a instancia pública o privada; valor probatorio asignado a la declaración de la víctima e imprecisión de algunas figuras descriptivas de los tipos penales, los cuales deberán ser superados en el marco del trabajo conjunto y la aceptación de la conceptualización del derecho que está cambiando a la luz de las teorías de género.

En criterio de la Defensoría de los Habitantes, una ley específica en el área penal constituye una verdadera revolución jurídica, no sólo por la especificidad del instrumento, sino por la selección de los comportamientos que deberían ser sancionados y que desplazan los criterios tradicionales, incorporando una definición de valores desde las necesidades de las mujeres.

4. Ambito laboral

a. Consideraciones generales

El Sector Público se caracteriza por la estabilidad laboral que mantiene la mayoría de su población trabajadora; no obstante, desde la Defensoría se ha podido comprobar el hecho de que no todas las personas acceden por igual a este principio laboral. Uno de los grupos más vulnerables al goce de este principio lo constituyen las mujeres embarazadas, siendo precisamente las personas que requieren estar más protegidas y aseguradas durante su proceso de embarazo, parto y puerperio, tanto por ellas mismas como por el hijo/hija al que darán vida. Para la Defensoría, el hecho de separar de sus trabajos a mujeres en estas condiciones o no renovarles sus contratos de trabajo por esta razón constituye una absoluta incongruencia entre lo que se “predica” acerca de la importancia y lo “sublime” de la maternidad con la práctica. Aunque pocas veces se reconozca abierta y públicamente, existe la apreciación de que una mujer embarazada constituye un “gasto” para quien la contrata, lo que se da también entre algunas instituciones del Estado.

Ante la Defensoría se realizan continuamente consultas sobre los derechos laborales que tienen las mujeres en estado de embarazo y, particularmente, se presentan denuncias de mujeres en condición de interinazgo que son excluidas de sus puestos estando embarazadas utilizando, para ello, diversos mecanismos.

Varios casos conocidos por la Defensoría dan cuenta que muchas mujeres que han venido disfrutando de nombramientos interinos en forma continua, no se les renueva cuando se encuentran en estado de embarazo, es decir, que la dinámica administrativa que posibilita que las plazas sean cubiertas de forma temporal, ante el egreso de la persona titular por vacaciones, incapacidad por enfermedad, permisos y otros, excluye a las mujeres embarazadas como sustitutas de quien es titular.

Es claro que el sistema no quiere sustituir a alguien titular de la plaza con otra persona que eventualmente también tendrá que asumir una licencia legal; también es claro que la exclusión es con base en la situación de embarazo, porque en otras condiciones estas mujeres podrían haber continuado sujetas a nombramientos interinos realizando sustituciones. Pero a pesar de estas consideraciones, las posibilidades reales de una investigación que dé cuenta de esta actitud administrativa está sujeta a diversas limitaciones, en virtud de que la administración puede señalar, como hasta la fecha lo ha hecho ante la Defensoría, que no cuenta con ninguna plaza para continuar brindándole nombramientos a la mujer embarazada que quedó cesante. Asimismo, si se considera que este tipo de nombramiento tiene como fundamento el poder discrecional de la administración se dificulta desde la Defensoría, como ente de control, señalar cuáles sustituciones son necesarias y cuáles no.

En este tipo de casos, cuando no se puede comprobar la existencia de una plaza disponible para hacer una sustitución, la Defensoría no puede obligar a realizar un nombramiento de una mujer embarazada para una sustitución de plaza; sin embargo, sí puede obligar a la administración a que aún cuando el nombramiento interino de una mujer embarazada venza y no se le quiere o pueda renovar su contrato, siempre y cuando esta funcionaria ya haya entrado en incapacidad por maternidad, a buscar un rubro que le posibilite el pago de la cuota legal patronal correspondiente por concepto de licencia por maternidad. Con esta medida se le garantiza –al menos en el nivel pecuniario- la garantía del régimen de protección a la mujer trabajadora embarazada.

Los criterios de esta Defensoría con relación a la situación de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral se fundamentan en el marco constitucional y legal del Régimen de Protección a la mujer embarazada, donde la exclusión del régimen a las mujeres que tienen nombramientos temporales o inestables se inserta en la dinámica de la discriminación de género, la cual por ser generalizada en una sociedad de dominio masculino, afecta las concepciones generales de trabajo y de la maternidad, planteándolos como conceptos dicotómicos y excluyentes.

Asimismo, y en relación con el embarazo, se han conocido casos en los que no existe suficiente claridad en el límite existente entre una licencia por maternidad y la licencia por enfermedad; concretamente, cuando una mujer sufre un aborto espontáneo sin haber llegado al final del proceso de gestación, con seis, siete u ocho meses de gestación, se duda acerca del tipo de licencia que debe concedérsele. Para algunos es una licencia de enfermedad de ocho días, susceptible de prórroga; para otros, una licencia por maternidad reducida a la mitad, es decir, de mes y medio. Este tema, sin duda alguna, se perfila como uno de los ejes prioritarios de trabajo institucional en el área de la defensa de los derechos de las mujeres.

Otro tema en el ámbito laboral de conocimiento reiterado por parte de la Defensoría es la situación de mujeres que ingresan a espacios de trabajo tradicionalmente de predominio masculino, tal es el caso de las mujeres policías. Ellas han venido denunciando diversas formas de discriminación en aspectos tales como roles, asignación de horarios, ascensos, capacitaciones, hostigamiento sexual y otros.

La Defensoría es del criterio que los aspectos denunciados no pueden analizarse fuera del contexto de que este espacio ha sido concebido por hombres y ocupado predominantemente por éstos y que, a la fecha, no existe una política institucional que responda a la realidad de que también se da la inserción de las mujeres en las instituciones policiales.

A falta de una política integral, las respuestas institucionales del Ministerio de Seguridad Pública con respecto a la situación de las mujeres policías seguirán siendo puntuales y de carácter individual, lo cual pronto desbordará el sistema, máxime si se considera que la fuerza policial de mujeres aumenta sostenidamente; a la fecha, se cuentan con aproximadamente 400 mujeres en la fuerza policial.

Una política integral debe considerar las diferencias de género entre los hombres y las mujeres para la toma de las decisiones, atendiendo a la reconceptualización del principio de igualdad,

sobre el cual la Sala Constitucional se ha pronunciado en múltiples resoluciones, entre ellas la resolución N° 1770-94 en que se señaló:

“ El principio de igualdad, contenido en el artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual, prescindiendo de los posibles elementos jurídicos diferenciadores de relevancia jurídica que puedan existir....La igualdad, como lo ha dicho esta Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable...”.

La regla general es la igualdad en la aplicación de los deberes y derechos establecidos en los instrumentos jurídicos de la Fuerza Pública; sin embargo, una verdadera aplicación del concepto de igualdad es aquella que considera las diferencias objetivas y razonables entre hombres y mujeres para que, sobre esta base, se establezcan las medidas necesarias de funcionamiento que eviten cualquier forma de discriminación entre personas de diferente sexo. Para tal efecto es necesario identificar las especificidades de lo que significa ser mujer que trabaja como policía, con el fin de tomar en cuenta estas particularidades en la interpretación y aplicación de las normas.

*En ese sentido, por ejemplo, para efectos de la asignación de jornadas puede considerarse si se trata de mujeres jefas de hogar, con hijos menores de edad, sin recursos familiares adicionales para el cuidado nocturno y consecutivo de estas personas menores, circunstancias que en el marco de las posibilidades institucionales son susceptibles y necesarias de valorar. Al respecto, resulta interesante tener presente lo escrito por Alda Facio en el sentido de que: "...si realmente entendemos que las mujeres y los hombres somos IGUALMENTE diferentes no vamos a pensar que el fenómeno del embarazo, el parto, la menstruación, el climaterio, etc., son fenómenos que hacen que la mujer se comporte diversamente del hombre/modelo de lo humano y que por ende el problema es de la mujer por ser diferente al modelo, sino que vamos a entender que el problema es de una sociedad que no parte de que a veces, las mujeres y los hombres tenemos necesidades distintas y que estas necesidades son igualmente válidas. Así por ejemplo, podremos entender que el problema no es de que la trabajadora fuera del hogar quede embarazada, sino que el problema reside en que el trabajo remunerado está pensado desde y estructurado para personas que no quedan embarazadas”.*¹¹⁴

Algunas de las situaciones que las mujeres policías han puesto en evidencia deben ser consideradas para la formulación de una política institucional, la cual debe iniciar con la identificación de las diferencias y el replanteamiento de algunos aspectos, tales como: 1. las tareas que les son asignadas en la estructura policial, en virtud de la tendencia a supeditar sus actividades laborales a aquellas que tradicionalmente son asumidas por ellas en el ámbito doméstico; 2. la falta de infraestructura adecuada para las mujeres; 3. la diferencia en el tratamiento que reciben para ascensos, promociones y cursos de capacitación, las cuales resultan diferentes a las de sus compañeros hombres y 4. el hostigamiento sexual.

Esta Defensoría recomendó a la Viceministra de Seguridad Pública y a la Dirección de la Fuerza Policial la elaboración de una política policial que atienda las especificidades de las mujeres en

¹¹⁴ Facio, Alda, Cuando el género suena, cambios trae. San José, Ilanud, 1992, pág.45.

la fuerza pública policial, que permita a la Institución contar con lineamientos y reglas claras y concretas que homogeneicen la toma de decisiones en esta materia.

La recomendación ha sido acogida por la Institución, designándose al asesor de la Dirección de la Fuerza Pública y a la Contralora de Servicios del Ministerio para que elaboren un proyecto de política pública para las mujeres policías. La Defensoría apoyará técnicamente el proyecto, en tanto su realización y concreción en programas y acciones contribuirá de manera decisiva a fortalecer la inserción estratégica de mujeres, así como la vigencia y garantía de sus derechos en el sistema policial.

Finalmente en relación con las mujeres policías, esta Defensoría criticó fuertemente la exclusión de una mujer del Estatuto Policial a pesar de contar con los requisitos formales y de ser una de las doce mujeres que aprobaron los cursos respectivos. La exclusión del sistema se fundamentó en la existencia de un hecho en el que la administración ya había ejercido el poder disciplinario y le había impuesto una suspensión de ocho días, lo que a todas luces hacía improcedente la exclusión, dado que se le estaba sancionando dos veces por un mismo hecho. Asimismo se cuestionó la resolución administrativa disciplinaria que se le aplicó, en virtud de considerarla con vicios al debido proceso y el hecho sancionado como atípico. Esta Defensoría señaló claramente los yerros en los que incurrió la administración y procedió a darle seguimiento y un tiempo prudencial para su oportuna reivindicación. En seguimiento de las recomendaciones se conversó con funcionarios y funcionarias de diversas instancias, incluida la Viceministra, sin obtener resultados positivos.

Ante la negativa administrativa, la Defensoría presentó a favor de la mujer policía un Recurso de Amparo, el cual fue DECLARADO CON LUGAR y resuelto mediante voto N° 2000-9733 del tres de noviembre del 2000, que sobre el fondo señaló:

"...la gestión de ingreso presentada por la aquí amparada en el año 1999 debió haber sido resuelta en su oportunidad con las únicas opciones viables, sea aceptando o negando por completo lo pedido, pero sin que existiera la posibilidad de reservar la resolución a futuro, ya que actuar de ese modo implica no sólo la violación del principio del non bis in idem, sino además, violación al principio de legalidad, pues la administración actuó de forma injustificada de conformidad con la normativa aplicable.

Así las cosas, el recurso debe ser declarado con lugar por la violación a los artículos 11 y 42 de la Constitución Política, debiendo la administración retomar la solicitud de la señora Barrientos y resolverla tal y como corresponda".

b. Comisión Interinstitucional sobre Derechos Laborales de las Mujeres

Las diversas formas de desigualdades y de discriminación laboral a las que se enfrentan las mujeres, la reproducción de condiciones de trabajo que afectan su calidad de vida en general, el hostigamiento sexual, la existencia de normas legales que legitiman tratos desiguales, la carencia de normativa en el desempeño de trabajos que realizan especialmente las mujeres y la existencia de regímenes de excepción, como el de las trabajadoras domésticas, que no se ajustan a los derechos humanos de los demás trabajadores y trabajadoras, entre otros, justifican la existencia y el trabajo que se ha propuesto realizar la Comisión Interinstitucional sobre Derechos Laborales de las Mujeres. Dicha Comisión se encuentra conformada por la Defensoría, el INAMU, el Ministerio de Trabajo, la OIT, el ILANUD y representantes de organizaciones no gubernamentales, con el propósito de realizar un trabajo conjunto de análisis de las condiciones laborales en sectores productivos donde la participación femenina es importante, las repercusiones de su participación en la calidad de vida, la elaboración de propuestas legales, la formulación de lineamientos para políticas públicas que incidan en los derechos laborales y la identificación de mecanismos de control para garantizar el respeto de los derechos humanos en el trabajo.

Los propósitos de la Comisión suponen un trabajo de mediano y largo plazo, ya que en su mayoría conllevan cambios profundos de carácter económico, ideológico y legal. Asimismo, algunas propuestas de modificaciones legales suponen un trabajo complejo de convencimiento y de negociación con los señores y señoras diputadas, tal como ha sido el caso de los proyectos sobre el Capítulo VIII del Código de Trabajo relativo a las Trabajadoras Domésticas y el de las Reformas a la Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Ambos proyectos continúan sin ser aprobados, lo que evidentemente será una de las tareas prioritarias de impulsar por parte de la Comisión.

En el transcurso del último año, las actividades propias de instituciones que conforman la Comisión, especialmente de las que cumplen funciones y responsabilidades en el ámbito laboral, ocuparon principalmente su atención, por lo que se pretende que en el presente año se logren mayores avances en el proyecto para regular el trabajo nocturno, el trabajo de la maquila, la licencia parental y el trabajo de las productoras agropecuarias.

5. *Ambito de la salud*

a. Consideraciones generales

El respeto al derecho a la salud, desde la perspectiva de la concepción, formulación de políticas, programas de atención, condiciones infraestructurales, calidad de los servicios y cumplimiento de las regulaciones normativas vigentes por parte del Sistema Público de Salud, ha sido considerado por la Defensoría como un ámbito de trabajo fundamental en tanto de ello depende, en alto grado, la calidad de vida de las mujeres y la demás población.

Con base en estas consideraciones, las denuncias recibidas por la mala calidad de los servicios brindados por dos entidades hospitalarias a las usuarias afecta en forma directa el ejercicio pleno de su derecho a la salud. Las denuncias se dirigen específicamente a las condiciones en las que se encuentra la infraestructura en los servicios de Ginecología, Obstetricia y Neonatología del Hospital México, así como la falta de personal a cargo del Hospital San Rafael de Alajuela.

En este sentido, un habitante interpuso una denuncia por el hacinamiento existente, la falta de higiene y la deficiente atención en el Área de Ginecología, Obstetricia y Neonatología del Hospital México.

La inadecuada infraestructura y equipamiento en estos servicios, el aumento de camas en los salones de internamiento y en los pasillos, así como la falta de personal para atender debidamente a la numerosa cantidad de mujeres que ahí se encuentran internadas forman parte de la queja interpuesta. Asimismo, las personas recién nacidas se hallan en un espacio sumamente pequeño lo que dificulta la atención que le pueden ofrecer sus propias mamás así como el personal del Servicio. Estas situaciones denunciadas fueron corroboradas por funcionarias de la Defensoría.

Luego de diversas gestiones e inspecciones realizadas por funcionarias de la Defensoría de la Mujer, la Dirección Médica del Hospital México envió un informe en el que se detallan los diversos problemas que han enfrentado desde noviembre de 1999 en que se realizaron los actos protocolarios de inicio de las obras de la nueva Planta Física del Servicio de Neonatología; construcción que es fundamental no solamente por la salud de las y los recién nacidos, sino también porque se habilitaría el espacio actual que éste ocupa para ampliar el Servicio de Obstetricia principalmente. La Defensoría de los Habitantes solicitó una investigación interna al respecto, por cuanto el proceso de adjudicación de la obra estuvo inmersa en una serie de

obstáculos que provocaron un atraso en el inicio de obras de mas de un año (Expediente N° 05543-21-98). En el mes de diciembre de 2000 comenzó la construcción.

El derecho de las mujeres a utilizar los servicios médicos que brinda el Estado por problemas de fertilidad fue motivo de queja ante la Defensoría. Una habitante denunció la imposibilidad de poder practicarse un ultrasonido folicular, solicitado desde hace mas de un año; sin embargo, funcionarios del Area de Gineco-Obstetricia del Hospital México le han indicado que no la pueden atender ya que el equipo se encuentra descompuesto. La Contraloría de Servicios le informó que éste había sido comprado desde muchos años atrás, razón por la cual se le tenía que dar mantenimiento mes a mes con el inconveniente de que al ser utilizado por las pacientes de otros hospitales de provincia no se le podía dar el servicio requerido. La falta de presupuesto para la compra de un ultrasonido folicular de alta resolución, así como la imposibilidad de realizar la compra de servicios a centros privados explicaban el por qué no se le podía practicar el ultrasonido (Expediente N° 08867-21-2000).

En razón de esta denuncia, la Defensoría realizó diversas gestiones ante las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social. En respuesta, la Dirección Medica indicó que la publicación del cartel de compra del equipo de ultrasonido y su adjudicación fue tramitada en setiembre de 2000.

Otro caso importante que se encuentra directamente relacionado con el bajo presupuesto asignado por la CCSS a entidades hospitalarias es la falta de personal médico especializado en el Area de Gineco-Obstetricia del Hospital San Rafael de Alajuela. De acuerdo al informe solicitado por esta Defensoría, la Dirección Médica señaló que tiene un presupuesto muy limitado para realizar sustituciones en caso de vacaciones o incapacidades del personal médico; asimismo, no cuenta con personal especializado que labore los fines de semana y días feriados, lo que sí tienen otros hospitales de provincia (Expediente N° 08867-21-2000). Se está a la espera de que la Dirección Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social cumpla con las recomendaciones que la Defensoría le ha dirigido a fin de que las usuarias de este Centro Hospitalario reciban de forma continua, directa y oportuna los servicios que requieren.

La Sala Constitucional ha considerado que el derecho a la vida es un principio fundamental, tutelado y protegido por nuestra Constitución Política, siendo la Caja Costarricense de Seguro Social la institución encargada de brindar protección a la población a través de la ejecución de las políticas que orientan el cumplimiento de sus competencias, de los programas y planes de

salud que desarrollan, la atención de pacientes, así como el suministro de medicamentos entre otros. Además se le ha delegado la responsabilidad estatal de determinar las prácticas idóneas y seguras del servicio (voto 6874-94).

b. Comisiones de trabajo

El tema de la salud integral de las mujeres, dada su amplitud y complejidad, ha llevado a la Defensoría a participar en diversas comisiones de trabajo con instancias gubernamentales, organizaciones de la Sociedad Civil y con organismos del Sistema de Naciones Unidas. Una de estas comisiones es la de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, que coordina la Viceministra de Salud y que se encuentra conformada, además, por representantes del INAMU, la CCSS, el Colegio de Médicos y Cirujanos, el Colegio de Trabajadores Sociales, el Colegio de Enfermeras, dos representantes de ONGS, así como el Fondo de Población de Naciones Unidas y la Defensoría de los Habitantes en calidad de asesores técnicos. El trabajo de la Comisión ha incidido de manera clara y directa en este campo de la salud y los derechos, especialmente en lo que respecta a las funciones establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 27913-S, el cual derogó el Reglamento de Esterilizaciones. Las acciones para promover y apoyar las Consejerías en Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales, el trabajo realizado para defender legalmente los alcances del Decreto vigente, así como la tarea de impulsar y coordinar programas tendientes a que se cumpla con el derecho a la vasectomía constituyen los aspectos sobre los que se ha centrado fundamentalmente el trabajo en este período. Se encuentra pendiente para el presente año, la elaboración de lineamientos para políticas y planes nacionales sobre este campo, la definición de contenidos y mecanismos para los programas de educación, capacitación y promoción, la consolidación de las Consejerías y el seguimiento de los programas de esterilización por parte de los hospitales de la CCSS.

Otra de las comisiones en la que se participa es la llamada Mesa Tripartita, conformada por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, el Ministerio de Salud, el INAMU, dos diputadas a la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes, el Fondo de Población y representantes de organizaciones de la Sociedad Civil, siendo el tema central de trabajo el seguimiento a los acuerdos de la Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo, así como de los resultados de la Conferencia Cairo +5. Desde sus inicios, la Mesa consideró como tema central de los avances obtenidos en la Conferencia sobre la salud y los derechos reproductivos, lo que ha llevado a establecer una estrecha relación y coordinación con la Comisión sobre Salud y

Derechos Reproductivos y Sexuales. Durante este período se realizaron dos talleres de Planificación Estratégica, definiéndose el tema central de trabajo así como los subtemas. Asimismo, se vio la necesidad de realizar un diagnóstico sobre “*quién hace qué, cómo y para quién*” con relación a la puesta en marcha del Plan de Acción de Cairo +5, en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos. Para lograr este propósito, que permitirá definir las prioridades, delimitar el campo de acción y establecer las estrategias más adecuadas, el Fondo de Población contrató a una consultora, quien se encuentra levantando la información necesaria. Los resultados que se obtengan del estudio que se está realizando permitirán orientar mejor el trabajo de la Mesa.

Como producto del Encuentro “Aproximación al tema de Violencia de Género contra las Mujeres”, realizado por la Defensoría en el mes de noviembre de 2000, se constituyó un grupo de trabajo con funcionarias de la CCSS y con organizaciones de la Sociedad Civil para analizar diversos temas sobre la salud de las mujeres y poder incidir sobre las instituciones públicas. El tema seleccionado para iniciar el trabajo se relaciona con las condiciones en que se realizan los partos en los hospitales y clínicas del país, la medicalización utilizada, así como el trato que reciben las mujeres durante dicho proceso.

6. Participación política

a. Consideraciones generales

La exclusión de las mujeres en los puestos de decisión política, que violenta el derecho a la participación, ha sido un tema abordado en investigaciones de oficio por la Defensoría; sin embargo, durante este año se conoció una denuncia interpuesta por la Agenda Política de Mujeres, concretamente, por considerar que los nombramientos de las personas que integran las Juntas Directivas deben ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento interno e internacional, así como a la resolución Constitucional Número 716-98 de las 11:51 hrs. del seis de febrero de 1998, que establece la obligatoriedad de participación femenina en las Juntas Directivas.

Para efectos de la investigación de la queja, la Defensoría realizó a mediados del año 2000 un muestreo acerca de la participación de hombres y mujeres en las Juntas Directivas de algunas Instituciones, con el siguiente resultado:

<i>Institución</i>	<i>Hombres en las Juntas</i>	<i>Mujeres en las Juntas</i>
CCSS	9	0
ARESEP	3	2
INVU	7	0
IFAM	6	1
CNP	10	0
AYA	7	0
INCOFER	5	2
BANCO NACIONAL	7	0
INFOCOOP	6	1
ICE	7	0
JUNTA PROTEC. SOCIAL	6	4
PANI	0	5
RECOPE	5	2
INS	9	1
IDA	6	1
IMAS	4	6

La Defensoría es del criterio que estos datos ponen en evidencia que no existe una participación proporcional de mujeres –siendo que en algunos casos ni siquiera existe participación femenina- en relación con la participación masculina en algunos puestos de decisión, como lo son las Juntas Directivas. La existencia de un total de 34 mujeres en las juntas Directivas no se traduce en la exigencia legal de un “número significativo de mujeres”, máxime cuando se observa instituciones como la CCSS, el ICE, el INVU, el CNP, el A y A y el BN que no cuentan con una sola mujer en la Junta Directiva; situación que, a todas luces, roza los derechos políticos de las mujeres, particularmente la dimensión del derecho a la elegibilidad.

El derecho a la elegibilidad se encuentra taxativamente declarado en instrumentos de carácter internacional y nacional, como en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que en sus artículos 7° y 8° lo formula, así como en la ley nacional “Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer”, particularmente el artículo 5 que establece:

“Los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales.

Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas”.

Conteste con la normativa, la Sala Constitucional se pronunció en relación al tema, mediante la histórica resolución N° 716.98 de las 11:50 minutos del 6 de febrero de 1998, en la que señaló que el tema de la participación política de las mujeres y el acceso a cargos públicos es un tema de igualdad jurídica. Concretamente señaló:

“La igualdad de acceso a los cargos públicos implica que la administración debe promover el nombramiento de mujeres en equilibrio con el de hombres, con excepción de los casos en que se presente inopia comprobada. pero en condiciones normales, las oportunidades de hombres y mujeres deben ser iguales y a eso tiende el ordenamiento jurídico al imponer a la administración la obligación de nombrar un número significativo de mujeres para el cargo de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, tomando en cuenta que eran cuatro los puestos disponibles”.

Es claro que la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer no resulta clara, ni contundente en la asignación de responsabilidades al Estado/Gobierno, pero en concordancia con la CEDAW y el principio de no discriminación le configura una acción que evidentemente implica la participación de mujeres en los diferentes ámbitos de decisión política.

La justificación gubernamental a esta situación de hecho es que en algunas de las instancias supra mencionadas, la designación de las personas que la integran debe realizarse con base en las ternas que envían otras organizaciones que en la Junta Directiva tienen representación. A pesar de que en algunos casos existe este mecanismo de presentación de ternas debe resaltarse que la participación de las organizaciones es en su conformación, de tal forma que la decisión final le compete al Gobierno o al Consejo de Gobierno, por lo que debe evidenciarse esta responsabilidad en cuanto a la cuota de participación que se tiene. De esta forma el gobierno está llamado, al menos, a realizar un recordatorio a las organizaciones que remiten las personas propuestas, para que se ajusten a las obligaciones normativas nacionales.

Señala el señor Ministro de la Presidencia, que otro de los factores que en este gobierno ha dificultado la participación de las mujeres en el espacio de la toma de decisiones son los requisitos que contienen las leyes respectivas para acceder al puesto. En relación con este punto, la Defensoría es del criterio que más allá de las condiciones personales de las mujeres, los factores sociales son los que han condicionado su participación, desde los roles que le han sido asignados en la familia, el tiempo que les demanda la atención de las obligaciones propias del mundo doméstico, los estereotipos culturales sobre su participación en ámbitos ocupados tradicionalmente por varones, y otros.

Coincidentemente con este criterio, una reunión de expertas de la Comisión Interamericana de Mujeres realizada en 1987 señaló que la elegibilidad tiene

*obstáculos que no dependen exclusivamente de las condiciones personales, sino a factores de naturaleza diferentes como los familiares, los subjetivos y los económicos*¹¹⁵

El derecho a la elegibilidad de las mujeres, por la interdependencia característica de los derechos humanos, no solamente incide de forma negativa en el derecho mismo, sino que afecta los demás derechos de las mujeres. Es indudable, asimismo, que esta restricción en la participación de las mujeres produce necesariamente un debilitamiento de la democracia, como forma de gobierno nacional, en tanto son excluidas las opiniones, los intereses, las perspectivas de la mitad de la población. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, abordó este aspecto de la siguiente forma:

“...la participación equitativa de la mujer en la vida política desempeña un papel crucial en el proceso general de adelanto de la mujer. La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no sólo es una exigencia básica de justicia o democracia sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer. Sin la participación activa de la mujer y la incorporación del punto de vista de la mujer a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrían conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz”¹¹⁶

Esta conexión de derechos políticos de las mujeres, elegibilidad y democracia, fue expuesto en forma clara y contundente por el Centro para el Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, en el informe “Women in Politics and decision- Making in the Late Twentieth Century” en el que se señaló:

i- No hay democracia auténtica si las mujeres, que representan la mitad de cualquier población, no están proporcionalmente representadas. El reconocimiento de su plena ciudadanía tendría que reflejarse en su presencia efectiva en las varias jerarquías y espacios de la vida política.

ii- La infrarepresentación de las mujeres resta validez al sistema democrático, ya que crea un distanciamiento real y una disparidad entre electoras y elegidos.

iii- Las orientaciones que generalmente toman los procesos e intereses de la vida política, responden más a un Ethos masculino que femenino y, por lo tanto, no reflejan las necesidades de las mujeres.

¹¹⁵ Ver García Prince, Evangelina, Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres. Una vía género sensitiva y paritaria al poder y al liderazgo. San José: Centro para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, 1997, pág. 106.

¹¹⁶ Plataforma de la Cuarta Conferencia de la Mujer, punto G, párrafo 181.

iv- Las mujeres están capacitadas para ser más críticas a la orientación tradicional de las agendas políticas y, por lo tanto, pueden refocalizarlas hacia ámbitos diferentes de interés.

v- Las mujeres representan la mitad de los talentos y potencialidades humanas de cualquier sociedad y ninguna de éstas puede darse el lujo de excluir estas capacidades. Ello produce no sólo el empobrecimiento de la vida pública, sino, además, inhibe el desarrollo de una sociedad justa” (citado por García Prince, Evangelina, *Ibidem*, págs. 106-107).

En relación con el tema de la participación política de las mujeres, la Defensoría estima conveniente señalar que a pesar de que es necesario reconocer los avances en el ejercicio de sus derechos y la responsabilidad y papel pro activo que ha jugado el Estado en estos avances, no pueden obviarse las restricciones que en materia de elegibilidad y acceso a las estructuras de poder enfrentan las mujeres. Se hace necesario, por tanto, fortalecer y potenciar el papel de las mujeres en el ámbito público de la sociedad, particularmente en el campo político y, para tal efecto, no sólo deben superarse barreras socioculturales e ideológicas que se manifiestan en desigualdades en el seno mismo de la familia entre los hombres y las mujeres, sino también en las actitudes de los gobernantes que reproducen un sistema masculino de poder al no nombrar mujeres en los diferentes órganos de toma de decisiones.

Por otra parte debe aclararse que, a pesar de que existe normativa internacional y nacional sobre el tema, éstas no resultan suficientes, ni claras en la asignación de las responsabilidades gubernamentales, lo que imposibilita entablar acciones legales para su cumplimiento. La responsabilidad del derecho a la elegibilidad no puede ser de los partidos políticos, cuando ya determinado partido político ha llegado al gobierno. Esta situación ha sido puesta de manifiesto por la misma Sala Constitucional en un voto reciente (2000-4350, en Recurso de Amparo N° 99-7171-0007-CO), en que se señala:

“Las obligaciones convencionales y legales discutidas consagran, por una parte, el derecho a la no discriminación y, por otra, establecen compromisos para que las autoridades públicas y los partidos políticos tomen medidas tendientes a garantizar la participación femenina; pero de tales normas no puede derivarse un derecho fundamental, tutelable en esta vía, para que se nombre un porcentaje significativo de mujeres en cargos públicos”.

Con base en estas consideraciones se hace manifiesta, entonces, la necesidad de realizar reformas legales sobre el tema, lo cual será uno de los ejes de trabajo de esta Institución.

7. Poblaciones específicas

a. Mujeres Privadas de Libertad

La violación a los derechos humanos de las privadas de libertad y las diversas formas de discriminación de que son objeto ha sido tema de conocimiento, atención y seguimiento por parte de la Defensoría. Son muchos, y de muy variada naturaleza, los casos que han sido atendidos con relación a esta población de alta vulnerabilidad social. La atención inmediata y apertura de expedientes de las denuncias que se reciben, tanto en forma telefónica, de manera escrita como por medio de las visitas periódicas de funcionarias del Area al Centro Buen Pastor, ha permitido conocer mejor la situación de las mujeres y del Centro y resolver con mayor criterio los hechos denunciados. La coordinación y apoyo de la Dirección del Centro ha facilitado el trabajo de esta Defensoría, en aras de ir solucionando algunos de los problemas institucionales y las denuncias presentadas.

Durante el presente período, el Area tramitó 11 denuncias de privadas de libertad, las que hacen referencia al inadecuado mecanismo de requisita practicado a las reclusas y a sus familiares, la falta de información y asistencia del Patronato Nacional de la Infancia acerca de la situación social de sus hijos e hijas, la existencia de un solo Centro de reclusión ubicado en Desamparados con las consecuencias personales y familiares que esto conlleva, así como los obstáculos municipales para la ampliación y mejoramiento de las instalaciones físicas del Centro.

Con relación a la requisita se presentaron dos tipos de denuncias de dos privadas de libertad; en uno de los casos, por el inadecuado mecanismo de requisita realizado por funcionarias de seguridad en horas de la noche a una privada de libertad y, en el otro, la forma en que requisaron a la hija de una reclusa a la hora de la visita. En ambos casos, la Defensoría de la Mujer solicitó una investigación interna ante la Dirección del Buen Pastor con el fin de establecer responsabilidades (Expediente N° 08931-21-2000 y Expediente N° 08704-21-99). En ninguno de los casos se pudo demostrar el hecho en tanto era la palabra de una persona contra la otra; sin embargo, dado que periódicamente se reciben denuncias al respecto, la Defensoría ha considerado necesario que la Dirección del Centro ejerza un mayor control sobre el tipo de requisita que se realiza, comunicar con regularidad a las personas agentes de seguridad acerca de sus obligaciones sobre el particular, así como informar a las privadas de libertad la necesidad de que inmediatamente de que suceda algo contrario a lo establecido lo denuncien ante la Dirección.

Otras denuncias presentadas se relacionan con actuaciones u omisiones del PANI. La necesidad de mantener comunicación con sus hijas/os, de tratar de no perder su confianza y cariño, de

poder protegerlos aun en las circunstancias en que ellas se encuentran son sentimientos y deseos que caracterizan a la mayoría de las mujeres madres que se encuentran en el Centro, en especial cuando se trata de niños o niñas o menores de edad. El derecho de ver a su hijo y de conocer las condiciones en que se encuentra motivó a una privada de libertad a presentar una denuncia en contra del PANI. El niño fue dado en depósito administrativo a su abuela paterna con el compromiso de que lo llevara cada quince días de visita al Centro Penal, situación que no se dio (Expediente N° 07165-21-99). Desde el año 1999, la Defensoría realizó diversas gestiones ante la Oficina del PANI de Puntarenas, a solicitud de la madre, con el fin de que el niño fuera ubicado con su abuela materna o en un albergue y, así, tener la posibilidad de tenerlo más cerca y poder verlo. Más de un año se tardó el PANI para resolver la solicitud de la madre, lo que evidencia la extrema e inexcusable lentitud con la que esta institución pública atiende la satisfacción del derecho que tienen las privadas de libertad de mantener sus vínculos filiales.

Actualmente el niño se encuentra ubicado en un albergue del PANI y ya se han coordinado sus visitas al Buen Pastor. Este caso, a su vez, coloca nuevamente en un lugar prioritario la necesidad de que el Ministerio de Justicia y, particularmente, la Dirección de Adaptación regionalice los Centros de Penales para mujeres, ya que la existencia de un solo centro de reclusión tiene graves consecuencias personales y familiares para las mujeres en prisión. Evidentemente, las exigencias económicas y la necesidad de disponer de tiempo, entre otras razones, le dificultan a muchísimas personas poder desplazarse hasta San José, lo que repercute en las privadas de libertad y en sus familias.

La diversidad de denuncias en períodos anteriores por las deficientes e insalubres condiciones en que viven las privadas de libertad, que se evidencian en el mal estado de las instalaciones del Centro Penal, el hacinamiento existente (la sobrepoblación es de más de 200 mujeres), el mal estado de los servicios sanitarios y las plagas, principalmente de ratas fueron circunstancias que motivaron al Ministerio de Justicia a presupuestar 300 millones de colones para su ampliación y mejoramiento. Sin embargo, la oposición de la Municipalidad de Desamparados a otorgar los respectivos permisos de construcción alegando el "uso molesto" del suelo y la inseguridad que representa para el Cantón de Desamparados la permanencia de este Centro Penal, retrasaron el inicio de los trabajos por seis meses.

La oposición de la Municipalidad de Desamparados a otorgar los permisos de construcción llevó a que la Defensoría de los Habitantes iniciara una investigación de oficio para conocer más a fondo los criterios emitidos por ambas instituciones, tomando en consideración el respeto a las

leyes vigentes y el derecho de las privadas de libertad de disponer de condiciones físicas apropiadas de internamiento.

El 24 de marzo del año 2000, dos privadas de libertad presentaron un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional contra el Concejo y la Municipalidad de Desamparados ante la oposición de otorgar los respectivos permisos de construcción; la Defensoría realizó coadyuvancia ante dicha acción. El Recurso de Amparo fue declarado con lugar por la Sala Constitucional, por lo que en el mes de junio de 2000 se iniciaron las obras de remodelación de este Centro Penal.

La agudización de diversos problemas de naturaleza legal (uso del proceso abreviado, largos períodos de prisión preventiva, falta al debido proceso), de convivencia, del uso drogas, de hacinamiento, de atención a su salud y de alimentación, entre otros, llevó a que las privadas de libertad solicitaran la presencia de la Defensoría para mediar ante el Poder Judicial, la Defensa Pública y el Instituto Nacional de Criminología. El 28 de febrero del año en curso, la Defensoría convocó en el Centro Buen Pastor a representantes de estas instituciones, así como del Ministerio de Justicia para escuchar las denuncias de 10 representantes de las Privadas de Libertad. Ante el cúmulo de denuncias se tomó la decisión de trabajar interinstitucionalmente en procura de contribuir al respeto de los derechos humanos de este sector de la población femenina.

La Defensoría de los Habitantes seguirá dando seguimiento al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres que se encuentran descontando penas de prisión y respaldará las políticas estatales que se desarrollen en este sentido.

b. Mujeres trabajadoras del sexo

La Defensoría de los Habitantes ha recibido varias quejas en contra de la policía por las detenciones y prácticas policiales que se llevan a cabo en contra de las trabajadoras del sexo, en tanto son requeridas para que muestren su carnet de salud; asimismo, son detenidas por varias horas, sin que la detención sea informada a la autoridad judicial de turno. Por las circunstancias de la detención no cuentan con ningún documento con el que puedan comprobar su detención, ni pueden identificar por nombre y código a los oficiales, porque éstos nunca se identifican.

Con fundamento en las regulaciones existentes, la Defensoría ha sido enfática en recordar las competencias policiales en materia de detención, consagradas en el artículo 37 de la

Constitución Política en el sentido de que debe mediar, en contra de la persona que se dirige, algún indicio de haber cometido delito o un mandato escrito por parte de un juez o autoridad encargada del orden público o la condición de reo/a prófugo de la justicia, o bien la circunstancia de haber sido encontrado/a *in fraganti* en la comisión de un delito.

La interpretación restrictiva a este derecho tiene como fundamento la naturaleza del derecho protegido: la libertad de tránsito, razón por la cual su aplicación debe ser taxativa y restringida con el objetivo de racionalizar su uso y no dejar a la amplia discreción de los funcionarios policiales su utilización. En este sentido, la detención de mujeres que ejercen la prostitución en zonas o calles públicas debe fundamentarse en los hechos supramencionados y no en los estereotipos sociales negativos en torno a este tipo de actividad.

Existen prejuicios, interpretaciones generalizadas y simplistas y diversas manifestaciones de rechazo social con relación al ejercicio de la prostitución, "condenando" a las mujeres que de esta forma han transgredido las normas sociales y, con ello, los roles que se esperan de una buena mujer. Evidentemente, los usuarios de los servicios que brindan estas mujeres, así como la cantidad de personas – proxenetas, dueños de hoteles y bares, algunos taxistas – que se benefician de esta actividad no son señalados por la sociedad, ni son objeto de detenciones y agresiones arbitrarias por parte de la policía. La doble moral sexual que existe en sociedades como la costarricense se evidencia claramente en el trato que reciben las unas y los otros.

Por lo expuesto, es evidente que el trabajo con el sexo por parte de las mujeres es una causal de censura y exclusión social, pero en sí misma no lesiona el ordenamiento jurídico y por tanto no puede ser objeto de represión, ni mucho menos de detención. La detención de una mujer trabajadora del sexo, sólo será procedente en la medida en que incurran en conductas contrarias al ordenamiento jurídico.

En relación con el carnet de salud debe llamarse la atención acerca de la naturaleza de este documento que es de orden privado y no puede ser exigida su exposición pública. Este documento constituye un mecanismo de control profiláctico personal, especialmente para la atención y prevención de enfermedades de transmisión sexual, de tal forma que sólo reporta las citas de salud a las que asiste cada mujer y no certifica ningún tipo de padecimiento o presencia de alguna enfermedad. De manera tal que, cualquier tipo de control sobre este aspecto, resulta ilegal por carecer de fundamento en el mundo normativo.

Finalmente en relación con la información que debe brindarse al momento de ser detenida una persona es necesario recordar que ésta constituye un derecho, de manera que todo funcionario/a e instancia pública están obligadas a dar explicaciones de sus actuaciones, con mucha mayor razón si estas acciones inciden, restringen u obstaculizan el ejercicio de los derechos de quien enfrenta una detención. Para tal efecto, el registro de detención debe consignar todos los datos de las personas que ingresan, horas y motivos de la detención, así como de los funcionarios o funcionarias que la llevaron a cabo y que reciben a las detenidas.

La Defensoría ha realizado varias reuniones con personal y usuarias de la Sala, que es un proyecto para las mujeres trabajadoras del sexo de la organización no gubernamental "ILPES", para efectos de tener mayor conocimiento sobre las condiciones en que se encuentran ante las autoridades públicas, formas en que se les pueda estar violentando sus derechos o para ampliar denuncias. En una de las reuniones estuvo presente la contralora de servicios del Ministerio de Seguridad Pública, llegándose al acuerdo de sostener una reunión con las autoridades policiales con el fin de lograr sensibilidad frente a este sector poblacional, así como la emisión de recordatorios legales en materia de detención.

Asimismo se planificará el trabajo de capacitación en derechos y la prestación de ciertos servicios en conjunto con la policía municipal, el Ministerio de Salud, el INAMU y el Ministerio de Justicia.

c. Mujeres indígenas

Las condiciones predominantes en que viven las poblaciones indígenas en nuestro país evidencian que las políticas y prácticas del Estado continúan siendo discriminatorias para estas poblaciones. Las posibilidades de acceso a programas y centros de salud, a servicios básicos como la electricidad y el agua, a recursos económicos, a programas sociales (como los del IMAS o del PANI) y de trabajo, a caminos transitables durante el año, a asistencia técnica agropecuaria, a contar con seguridad policial en las comunidades, entre otros, son en extremo limitadas.

Aunado a estos problemas de carácter general, en tanto lo enfrentan las poblaciones en su conjunto, las mujeres indígenas se ven sometidas a otras formas de discriminación y, además, de violencia, no sólo por el mismo Estado sino también en muchos casos por personas de sus propias comunidades y de su entorno familiar. Situaciones de violencia intrafamiliar, agresiones por parte de hombres de la comunidad, problemas con pensiones alimentarias, dificultades para el reconocimiento por parte del padre de hijos e hijas, cantidad importante de niñas y adolescentes que son madres sin compañero, separaciones de parejas en unión de hecho en que la mujeres quedan desprotegidas, son algunos de los problemas a los que se enfrentan

mujeres de la mayoría de comunidades en las que ha trabajado el Area. A estos problemas se agrega el hecho del poco conocimiento de las leyes y de los procedimientos a seguir.

En este período se pudieron hacer reuniones en la comunidad de Térraba, especialmente para exponer y analizar los proyectos de ley acerca de la Penalización de la Violencia en contra de las Mujeres y el proyecto de Paternidad Responsable. Asimismo se está asesorando la realización de una investigación a profundidad sobre las condiciones de vida de las mujeres térraba, realizada por una costarricense que realiza estudios en una universidad estadounidense y que ha hecho pasantías en la Defensoría; los resultados de la investigación contribuirán, significativamente, en el trabajo con las mujeres.

Además, se realizó una reunión con personas de la comunidad indígena acerca de los problemas con la Asociación de Desarrollo, Dinadeco y la CONAI, para efectos de que la Defensoría contribuya en la resolución de los conflictos. Se espera próximamente una reunión conjunta.

Por las dificultades especialmente económicas que enfrentan las mujeres se han atendido, a través de gestiones informales, casos de pensiones alimentarias y de reconocimiento de paternidad. Una situación que logró resolverse favorablemente fue el caso relacionado con las restricciones de entrada a la Clínica de Buenos Aires por la forma de vestir, presentado por una mujer indígena que fue víctima de dicha arbitrariedad. Como producto de la intervención de la Defensoría se procedió a retirar el rótulo que impedía el acceso a la Clínica y, por ende, al ejercicio del derecho a la salud. Asimismo se emitió una circular a todo el personal, por parte de la Dirección de la Clínica, en que se exponían las nuevas directrices en relación con el ingreso de pacientes a dicho establecimiento. La Defensoría continuará atenta a que no se vuelvan a producir restricciones al acceso y a la atención de la salud por criterios absolutamente arbitrarios y subjetivos.

Para el próximo período de trabajo se ha iniciado un proceso de planificación más concreto al interior de la Defensoría para efectos de enfrentar coordinadamente el trabajo sobre las necesidades específicas de las mujeres indígenas y las que presentan las poblaciones en su conjunto. El propósito es trabajar sistemáticamente en, al menos, los seis territorios indígenas de la Zona Sur así como en Talamanca.

En el caso de Talamanca se ha coordinado con el INAMU y con la Presidenta de la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa para la creación de la Oficina de la Mujer, la capacitación a

mujeres para que se conviertan en promotoras de derechos de las mujeres, así como para la elaboración de instrumentos normativos que respondan a algunas de sus necesidades más urgentes. La concreción de varios de estos proyectos orientarán el trabajo en este período.

8. Otras labores de la Defensoría de la Mujer

a. Participación en la elaboración de instrumentos jurídicos para el adelanto de los derechos de las mujeres

La participación institucional en la formulación de instrumentos jurídicos se ha venido ejerciendo de forma sostenida y en muy diversos temas, sobre la base del conocimiento y convencimiento de que muchas formas de discriminación existentes sólo podrán superarse si existen instrumentos apropiados que surjan de las necesidades e intereses de las mismas mujeres.

De esta forma, durante el actual período se ha participado activamente en tres comisiones de trabajo para la formulación de leyes. Una de ellas, la de Penalización de la Violencia en contra de las Mujeres, ya fue analizada en apartados anteriores.

Otra de las comisiones es la de Paternidad Responsable, conformada por representantes de la Defensoría, el INAMU, el ILANUD, el Poder Judicial, asesoras de la Asamblea Legislativa y abogadas a título personal, la cual inició su trabajo con la revisión de un proyecto de ley sobre pruebas para la determinación de la paternidad. En el transcurso del análisis y discusión del tema, las expectativas del grupo superaron el propósito inicial hasta llegar a la elaboración de un instrumento novedoso en el ámbito del derecho de familia. En dicho instrumento se desarrollan figuras jurídicas de avanzada, que no tienen parangón en el derecho comparado, tales como la declaración de presunto padre al momento del nacimiento de la persona, la inserción de un procedimiento en la vía administrativa, así como la inversión de la carga de la prueba.

La necesidad social del proyecto es contundente. Solamente en el año de 1999 la cantidad de nacimientos ascendió a 78.526 personas, de los cuales se registraron 23.845 sin padre declarado. Este dato cualitativo es sólo la punta del iceberg de una amplia y compleja gama de violaciones a los derechos de esas veinticuatro mil personas aproximadamente, que van desde la violación al derecho de conocer quién es su padre, hasta la violación al derecho a obtener la manutención legal derivada del registro legal de la persona menor o del ejercicio de la patria potestad. Asimismo, esta situación genera una profunda inequidad de género en lo relativo a la

necesidad y obligación de asumir la responsabilidad de los hijos e hijas, al tener que hacerlo exclusivamente la madre, provocando que las mujeres sean las únicas proveedoras y encargadas de satisfacer las necesidades de los hijos/as, no sólo a nivel económico, sino también socio afectivo.

El proyecto de ley le otorga la posibilidad a la madre de indicar quién es el presunto padre y de que éste sea llamado para que se les practique la prueba del ADN; asimismo se estipula una presunción legal, la cual rige cuando el presunto padre se niega a practicarse el examen científico del ADN. Esta presunción, parte del hecho de que cuando alguien es responsable y aunque tenga duda respecto de la filiación de la persona menor, o con mayor razón si no tiene ninguna duda de la filiación, debe practicarse el examen científico. Esta presunción legal tiene como fundamento el derecho de los y las menores a tener y conocer un padre. En todo caso, si con ocasión de la presunción legal, el o la menor se registra como su hijo/a, al padre le subsiste el derecho de impugnar judicialmente la paternidad, para cuyo trámite también deberá practicarse la prueba del ADN.

La Defensoría es del criterio que si este proyecto se convierte en ley de la República en un mediano plazo, la mayoría de los niños y niñas costarricenses que nacen podrán contar con un padre legalmente registrado y derivar de ahí las responsabilidades filiales, afectivas y económicas, a través de los mecanismos correspondientes.

La propuesta desarrollada del proyecto de ley fue recibida con gran aceptación por parte de las altas esferas políticas, siendo enviada por parte del Poder Ejecutivo a la Asamblea, que lo remitió para su conocimiento y discusión a la Comisión Permanente Especial de la Mujer. El proyecto se denomina "Ley de Paternidad Responsable" y se está tramitando bajo el Expediente N° 14064.

Uno de los nudos problemáticos del proyecto es la erogación económica que deberá asumir el Poder Judicial en las pruebas del ADN, razón por la cual esta instancia rindió un dictamen desfavorable al mismo. Para efectos de solucionar esta situación deberán coordinarse las instancias que tienen en su poder la decisión, ya sea por razones de competencia política como técnica, es decir, la Asamblea Legislativa, el Gobierno de la República, el Poder Judicial y la Caja Costarricense de Seguro Social.

Actualmente, el proyecto se encuentra en la Comisión Plena Tercera de la Asamblea Legislativa, tras su reciente aprobación en primer debate, asimismo, algunos Diputados remitieron dicho proyecto en consulta ante la Sala Constitucional, en donde se encuentra bajo trámite en este momento.

Esta Defensoría insta a las instituciones involucradas a lograr un acuerdo, conveniente a todas las partes, que provea los recursos suficientes para asegurarle un funcionamiento continuo al laboratorio; instancia que será la encargada de practicar las pruebas del ADN, que es la prueba científica determinante en la identificación de la filiación.

La otra Comisión Interinstitucional en la que se participa la Defensoría es la de Bienes Gananciales constituida por representantes del Poder Judicial, la Facultad de Derecho, la Asamblea Legislativa y profesionales a título personal. La Comisión inició la discusión del tema tomando como base el proyecto de ley denominado "Reforma del Capítulo VI del Código de Familia, Ley N° 5476", tramitado bajo el expediente N° 13.805.

El proyecto pretende reformar el régimen de bienes gananciales existente en el país, sustituyendo el sistema diferido de gananciales por un sistema de comunidad de bienes durante el matrimonio.

Desde la perspectiva de la Defensoría, el tema debe trabajarse cuidadosamente dado que es en este espacio del derecho de familia donde se producen y reproducen múltiples formas de desigualdad e inequidad entre las personas de una misma familia. La institución de bienes gananciales es una figura jurídica que debe garantizar que los bienes adquiridos durante el matrimonio sean repartidos justamente entre ambos cónyuges; sin embargo, como los bienes de la familia son mayoritariamente registrados a nombre del cónyuge varón, a éste se le posibilita un amplio ejercicio del derecho de propiedad de forma unilateral, llegando incluso al traspaso como mecanismo de evasión de la repartición de bienes. De esta forma, las mujeres que no poseen la titularidad de los bienes, tampoco podrán acceder a la mitad de éstos cuando ya ha sido objeto de distracción o traspasados a terceros.

La situación descrita se traduce en un acto discriminatorio o de violencia patrimonial, en virtud de que le significa a las mujeres un acceso diferenciado al derecho de distribución de los bienes adquiridos mediante el esfuerzo común, durante la unión matrimonial o de unión de hecho debidamente reconocida legalmente. Lamentablemente, la distracción de bienes por parte de

quienes tienen la titularidad y en perjuicio de las mujeres sucede con mucha frecuencia en nuestro país.

Tal como se encuentra la legislación actual, la protección a los bienes gananciales surge, técnicamente, sólo con el divorcio. Es decir, antes del divorcio, los bienes inscritos a nombre de cada cónyuge y aunque sean adquiridos durante la unión, sólo constituyen una expectativa de derecho a ganancial y es precisamente durante este tiempo que se produce la distracción de éstos. La posibilidad que le queda al cónyuge afectado es un trámite jurisdiccional complicado tendiente a demostrar la fraudulencia del acto con el fin de limitar el acceso a un derecho, razón por la cual es innegable la necesidad de reformar el régimen existente por un sistema justo y que realmente proteja el patrimonio familiar. El diseño de figuras de protección a un patrimonio básico y de función familiar son aspectos en los cuales se está trabajando activamente en el marco de la Comisión.

b. Actividades de Promoción y Divulgación

La Defensoría ha reconocido, desde sus inicios, la imperiosa necesidad de que las personas que habitan nuestro país conozcan y se apropien de sus derechos, para efectos de poder defenderlos y demandar la reparación de los efectos causados como consecuencia de la restricción o violación de dichos derechos. Este principio fundamental que orienta la labor de la Defensoría tiene enorme importancia en el caso de las mujeres ya que por la misma socialización de género, el tema de los derechos humanos, especialmente el derecho a una vida sin violencia, sin discriminaciones ni opresiones de ningún tipo, no es abordado por las instituciones más importantes que contribuyen en la socialización: la familia, las iglesias, el sistema educativo y los medios de comunicación. El reconocimiento de la importante función que debe y puede cumplir la Defensoría en este proceso de fomentar el conocimiento de los derechos y su defensa por parte de las mujeres compromete a la Institución a atender los requerimientos de apoyo en esta fundamental tarea.

El tema de los derechos humanos de las mujeres desde una perspectiva de género, así como su naturaleza, competencias, funciones e importancia dentro de la Defensoría de los Habitantes son objeto de continuas labores de promoción, divulgación y capacitación por parte de la institución. Asimismo, la exposición del contenido y alcances de leyes como la Ley Contra la Violencia Doméstica, la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, y de proyectos de ley como el de Penalización de la Violencia en Contra de las Mujeres y el de

Paternalidad Responsable es también tema de trabajo ante grupos de personas y medios de comunicación. Funcionarias y funcionarios de instituciones públicas, asociaciones comunales, grupos de mujeres, profesores/as y estudiantes de colegio y de universidades son quienes solicitan principalmente el apoyo de la Defensoría en este campo.

Muchas de las actividades se realizaron en San José, pero también se atendieron solicitudes de promoción en Nicoya, Ciudad Quesada, Térraba de Buenos Aires de Puntarenas, La Tigra de San Carlos, Heredia, Cot de Cartago, Esparza, así como una invitación en la Ciudad de Guatemala.

c. Participación en otras comisiones de trabajo

Como producto del Proyecto "Red de grupos de trabajo y organismos de la Sociedad Civil Nicaragua-Costa Rica" (Proyecto Binacional), impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se creó una Comisión integrada por representantes de organizaciones de la Sociedad Civil, del PNUD y de la Defensoría (tanto de Nicaragua como de Costa Rica) para abordar, entre diversos temas, las condiciones laborales de las mujeres, especialmente de las migrantes, la participación política local de las mujeres en las zonas fronterizas y la situación de las familias nicaragüenses cuyos miembros/as emigran. Asimismo, la Comisión pretende apoyar la incorporación de la perspectiva de género en el proceso que se encuentran desarrollando otras comisiones del proyecto en mención.

Durante este período se han realizado dos encuentros de la Comisión, con participantes de ambos países; uno, realizado en Nicaragua y, el otro, en Costa Rica. Como producto de estos encuentros se han definido los temas prioritarios para el trabajo de este año, siendo uno de ellos la situación de las mujeres migrantes. El propósito de contribuir a acercar los pueblos de ambos países y, con ello, poder superar las relaciones de tensión, la xenofobia y otras formas de discriminación le dan sentido al esfuerzo que ha promovido el PNUD y que ha sido recibido positivamente por los diferentes grupos e instituciones que se encuentran participando.

Representantes de agencias del Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica (UNICEF, UNFPA, UNESCO, PNUD, ACNUR, OPS/OMS, OIT, OIM), el Proyecto Estado de la Nación, IEM/UNA, el INAMU, la Defensoría de los Habitantes una consultora han conformado el Grupo Temático de Género para reflexionar, entre otros temas, en la propuesta de una Red de Excelencia en Género con la finalidad de contribuir a mejorar el desempeño nacional, tanto en los procesos como en los resultados efectivos, relacionados con la equidad de género. Se pretende con esta

Red articular conocimientos, recursos humanos y financieros de diferentes instituciones y sectores públicos y privados "...en la gestión y ejecución de buenas prácticas y fomento de la excelencia en equidad de género". Durante este período, el Grupo se ha concentrado en la definición de la creación de un Centro o de una Red, su marco organizativo y funcional, su finalidad y objetivos, entre otros temas. Las discusiones se han realizado sobre la base de las propuestas de la consultora, así como de los resultados de procesos de validación y consulta. En la actualidad, el documento para la formación de la Red se encuentra prácticamente listo.

D. DIRECCIÓN DE CALIDAD DE VIDA

"El concepto de calidad de vida pareciera novedoso para algunos, pero lo cierto es que hace más de cincuenta años Rudolf Smend asignó a los derechos fundamentales un doble cometido: el concretar y garantizar las libertades existentes y el establecer el horizonte emancipatorio a alcanzar. Dentro de esta segunda función de los derechos fundamentales se encuadra el reconocimiento del derecho a la calidad de vida, la cual se logra sólo a través de una adecuada protección del medio ambiente. El concepto de calidad de vida parte de la percepción de que la naturaleza y la sociedad constituyen una unidad indisoluble.¹¹⁷

(...)

Calidad de vida es un concepto que refiere a procesos continuos de mejoramiento de los elementos esenciales de la vida. Al acuñar este concepto, la Defensoría procura impulsar un abordaje y análisis multidisciplinario de las denuncias y problemas investigados, que incorpore la dinámica interacción entre los seres humanos y su entorno, con la intención de que ello conlleve a la adopción de decisiones administrativas, tendientes a lograr una mejor calidad de vida para los habitantes de la República.¹¹⁸

A lo largo de los últimos diez meses a los que se refiere el presente informe, la Dirección de Calidad de Vida ha atendido denuncias de los habitantes referidas a los siguientes grandes temas: en el área de medio ambiente, por contaminación atmosférica, en el campo de la salud pública, por el deterioro en el suministro de medicamentos y la negación o tardanza en la prestación de los servicios de salud, y en la variable de vivienda, denuncias constantes por el hecho de que al intervenir las entidades autorizadas organizadas como cooperativas, se dejaron de entregar los dineros correspondientes a los bonos aprobados para los beneficiarios

¹¹⁷ Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes, período 1995-1996.

¹¹⁸ Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes, período 1997-1998.

que realizaron sus trámites ante el sistema, por medio de estas entidades, así como por violación al derecho a la información puntual del estado de sus deudas.

La falta de planificación por parte de las autoridades de gobierno en el tema ambiental ha sido la característica predominante del último año, ejemplo de ello es la confirmación de las denuncias por tala ilegal presentadas desde hace más de dos años por la sociedad civil y las organizaciones ambientalistas destacadas en la península de Osa; la falta de asignación presupuestaria para la SETENA¹¹⁹ con el consiguiente compromiso en la oportunidad de su intervención, así como el franco deterioro de la calidad del aire.

Estos casos ya han sido puestos en conocimiento de las autoridades públicas mediante los anteriores informes anuales de labores, pero, lamentablemente, no se observa que las situaciones generales mejoren.

1. Ambiente

a. Deterioro en la calidad del aire

Las autoridades ambientales han procurado establecer políticas públicas sobre las prioridades para atender grandes temas ambientales, sin embargo este proceso que en un inicio mereció toda clase de entusiasta colaboración, al final ha quedado aislado, casualmente por considerar algunos de los participantes de estas consultas, que sus posiciones y observaciones no han sido incorporadas en la debida planificación de las políticas públicas.

Considera esta Defensoría que toda política ambiental debe llevar implícitos los mecanismos de prevención y evitación del daño tanto a la salud como al medio ambiente de conformidad con una serie de convenios y tratados internacionales suscritos por Costa Rica. De acuerdo con el artículo sétimo de la Constitución Política las normas menores no pueden resultar contrarias a la jerarquía establecida en dicha norma.

La potestad regulatoria del Estado contenida en el artículo 140 de la Constitución Política, refiere a la obligación del Poder Ejecutivo de desarrollar los principios insertos en la ley. La

¹¹⁹ Esta Secretaría cuenta con un presupuesto de 35 millones de colones para el año 2001, de los cuales, 23 millones de colones están destinados al alquiler del edificio y la seguridad.

reglamentación así entendida, se convierte en un instrumento para administrar. En esta tesitura precisa indicar que no puede el Estado ceder las competencias asignadas y los compromisos internacionalmente adquiridos ante el impulso de nuevas corrientes de comercio internacional, eliminando las normas de autorización y de control.

Tal y como ya lo ha señalado con anterioridad esta Defensoría, en materia de ambiente y de salud ha sido asignada una función contralora, preventiva y rectora a los ministerios de Salud y del Ambiente y Energía, competencias que no pueden dejarse de lado para justificar un tipo de desregulación que más que como tal, se ha caracterizado por la desprotección a los derechos fundamentales de los y las habitantes.

En este proceso de desarrollo de Política Nacional Ambiental se debe capitalizar la experiencia nacional que data de más de una década atrás con la promulgación de instrumentos legales que fijan lineamientos y pautas a seguir para la protección del medio ambiente.

Específicamente en el caso de la calidad del aire, es necesario llamar la atención de las autoridades del MINAE y del Ministerio de Salud sobre los resultados obtenidos de acuerdo con el Programa de Estudio de Calidad del Aire de la Universidad Nacional correspondiente a los valores del año 2000, que reportan un importante aumento en la acidez ambiental y consecuentemente de la precipitación conocida como lluvia ácida la cual tiene impacto en los cultivos, suelos, y en el patrimonio histórico y arqueológico, entre otros.

Desde el punto de vista de salud pública, alarma el aumento en las concentraciones de azufre, partículas y polvo así como de monóxido de carbono. De acuerdo con los datos aportados por el citado estudio, algunas de las causas de esta situación son el mal estado de los vehículos automotores, *"el alto flujo vehicular, la gran congestión producto de la falta de planificación urbana y, el diseño inadecuado de la red vial."*

b. Falta de valoración integral en el impacto de las actividades autorizadas

Otro de los elementos a considerar lo constituye el fraccionamiento de las políticas propuestas. A partir del 4 de octubre de 1996, al sancionarse la Ley Orgánica del Ambiente, se consolidó el abordaje de los temas ambientales así como el control de las actividades autorizadas, bajo una propuesta de distribución territorial de las competencias al crear la Areas de Conservación.

Esta misma ley estableció la participación de la comunidad y de la sociedad civil en órganos de control y la creación de espacios de consulta y participación. Sin embargo, luego de cuatro años de vigencia, se encuentra que las autoridades del MINAE han integrado únicamente un consejo regional ambiental a nivel nacional, el cual se encuentra ubicado en el Área de Conservación Amistad Caribe. En algunas otras áreas lo que existe son consejos locales, como en Guanacaste y Osa, pero éstos no han sido formalmente constituidos y funcionan únicamente como instancias de participación.

El enfoque fraccionado de los recursos conlleva a una regulación incompleta. Es así como al plantear el tema de la energía, ésta se regula en función al uso y consumo y no considera su relación con el recurso hídrico ni el impacto de las obras de generación hidroeléctrica en suelos o biodiversidad.

Así también en lo atinente a la biodiversidad, la Ley Orgánica del Ambiente crea el Consejo Nacional Ambiental encargado de la formulación de políticas nacionales en este tema, mientras que la Ley de Biodiversidad confiere competencias específicas a las Áreas de Conservación.

Estima la Defensoría que en el tema de biodiversidad se debe reconocer la carencia de registros e inventarios locales, regionales y nacionales apropiados para poder establecer las políticas de protección, la identificación de hábitats y especies en riesgo y sobre todo la relación de los recursos biológicos con el entorno y las comunidades, como un criterio de limitación de uso de suelos.

En materia forestal, en la reglamentación propuesta en los Foros convocados por el MINAE, la Defensoría evidencia un mayor interés en incorporar los intereses del sector productivo industrial de la madera para validar la normativa propuesta.

En la discusión de esta normativa considera la Defensoría que está ausente la incorporación de criterios claros de conservación sobre las áreas de recarga acuífera y áreas silvestres o aquellas que justifican la recuperación natural, preferenciando la estructuración y aplicación de beneficios e incentivos fiscales para el aprovechamiento de madera mediante planes de manejo de bosque.

En cuanto a la discusión sobre las posibilidades reales de dar un manejo sostenible a un bosque natural, no se ha pensado en la existencia de una serie importante de estudios que apuntan las dificultades reales de manejo de bosques tropicales debido a la lenta tasa de recuperación del

recurso, lo que obliga a establecer largos períodos de descanso para la zona donde se autoriza la extracción, así como el reducido número de árboles a talar, sin perder de vista los problemas epidemiológicos que enfrentan estas especies debido, sobre todo, a la cantidad de lluvia y composición de los suelos a que están expuestas las especies forestales tropicales.

En relación con la planificación y uso del recurso hídrico, la Defensoría de los Habitantes ha señalado la necesidad de reformar mediante un sistema ágil y descentralizado el marco de regulación institucional de tantas instancias con injerencia en el recurso a efecto de que las decisiones en materia de manejo, uso y conservación del agua, suelo, bosque y biodiversidad sean acordes con la concepción integral y sistémica requerida y con el cumplimiento de los principios y criterios ya dispuestos legalmente. Por otra parte, se considera necesario la creación de una autoridad nacional del recurso hídrico así como la elaboración y puesta en marcha de planes integrados de manejo de cuencas hidrográficas. En la actualidad se prepara en la comisión que revisa y formulará la propuesta de política, un documento en el que se espera sean considerados los aspectos de la propuesta de esta Defensoría, del sector científico y de la sociedad civil.

La Defensoría no considera conveniente la autorización para la construcción de obras sin contar con los criterios de impacto en las corrientes marinas y en las modificaciones de las zonas de playa como ocurre con la mayoría de las marinas en el país, como por ejemplo, el caso de la Marina de Los Sueños Resort en Playa Herradura, y otras obras de infraestructura marítima y turística.

c. Caso del relleno sanitario Parque de Tecnología Ambiental (La Carpio)¹²⁰:

En la Defensoría de los Habitantes se tramitó una denuncia interpuesta por unos vecinos de La Uruca en relación con la instalación de un relleno sanitario ubicado en La Carpio por parte de la Empresa EBI de Costa Rica, denominado "Parque de Tecnología Ambiental", debido a que temen que se convierta en otro problema como el del botadero Río Azul. De acuerdo con el Estudio de Impacto Ambiental y otros documentos aportados, dicho relleno captará 500 toneladas diarias de desechos ordinarios del cantón de San José, no así industriales ni peligrosos, las cuales serán transportadas hasta el sitio por aproximadamente cincuenta camiones recolectores. La vida útil del relleno es de aproximadamente de diez a quince años,

¹²⁰ Expediente No. 9367-23-2000

incluyendo cierre técnico, aunque podría extenderse a veinte años, dependiendo del reciclaje que se realice en el lugar.

Este sitio surgió como una solución para el cantón de San José en la disposición de la basura, ya que el botadero Río Azul, que actualmente se encuentra trabajando en su cierre técnico, no puede continuar recibiendo más estos desechos.

Actualmente, el relleno aún no está en funcionamiento, ya que se presentó un recurso de apelación en relación con el estudio de impacto ambiental el cual está en conocimiento del Ministerio del Ambiente y Energía. Asimismo, el contrato de la Municipalidad de San José con la empresa EBI de Costa Rica todavía no se ha finiquitado.

En el presente caso, la Defensoría de los Habitantes consideró que el relleno sanitario cumple con todos los requisitos indispensables para su funcionamiento y que no se trata de un botadero de basura, sino de un sistema controlado y mecanizado de tratamiento de desechos. En cuanto a los peligros que pudiera representar para los mantos acuíferos Colima Inferior y Superior, se solicitó la colaboración de expertos de la Universidad de Costa Rica y del Instituto Tecnológico de Costa Rica, quienes consideraron que el proyecto era viable, aunque las instituciones competentes de vigilar este proyecto debían velar por el cumplimiento de la normativa nacional e internacional, como por ejemplo, el Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales y además, que debía existir un monitoreo estricto de los mantos acuíferos en la zona y mantenimiento al relleno por un período de 30 años, aunque otros consideran que dicha etapa debería ser hasta por cincuenta años, para asegurar que no se contaminen estas importantes fuentes de agua.

Asimismo, en cuanto a los planteamientos del problema de la aviación nacional y el peligro que representan los zopilotes, como se señaló anteriormente, la Defensoría consideró que no se trata de un botadero a cielo abierto, como fue el caso inicial de Río Azul, sino de un relleno sanitario con tecnología adecuada para que no exista daño al medio ambiente. Por lo tanto, no debería haber malos olores, moscas, roedores ni aves de rapiña como los zopilotes que puedan interferir con las operaciones de los aeropuertos Tobías Bolaños e Internacional Juan Santamaría, entre otros aspectos. Este proyecto ya cuenta con el aval de la Dirección General de Aviación Civil, por ende, no se prevén problemas que atenten contra la salud pública de los vecinos.

En lo relacionado con el transporte de la basura, los camiones recolectores deberán cumplir las normas mínimas exigidas por el Ministerio de Salud.

En su oportunidad, la Defensoría realizó las siguientes recomendaciones:

"A LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE, AL MINISTERIO DE SALUD Y AL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGIA:

1.- Asegurar a la población que el relleno sanitario denominado "Parque de Tecnología Industrial" cumpla con las disposiciones técnicas y requisitos que señala el Reglamento sobre rellenos sanitarios, así como con las demás normas legales al respecto para eliminar todo riesgo de contaminación al medio ambiente y, principalmente, a las fuentes de agua, realizando visitas periódicas y revisando los reportes que la empresa EBI de Costa Rica proporcione.

2.- Proceder a analizar y cumplir con las recomendaciones técnicas giradas por los expertos de la Universidad de Costa Rica, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, entre ellos las siguientes:

a) La creación de tres nuevos pozos de registro y monitoreo de los mantos acuíferos a efecto de establecer la calidad del agua.

b) Establecer con claridad el plazo de mantenimiento, monitoreo y control que deberá verificarse durante el período de cierre técnico. Sobre este punto, llama la atención la Defensoría de los Habitantes, en el sentido de que si bien se ha establecido que este relleno sanitario podría tener una vida útil de siete años, todos los criterios técnicos recabados recomiendan períodos muy amplios de control –debido a la ubicación del relleno y su posible relación con los mantos acuíferos-, estos períodos de control propuestos van de 15, 30 y hasta 50 años, lo cual encarecería de manera importante los costos del proyecto y podría comprometer su viabilidad económica.

c) Determinar la periodicidad de las inspecciones y visitas de control del relleno una vez que éste inicie operaciones, así como los datos de calidad ambiental que se requieran, a efecto de que esta información sea accesible para la comunidad científica y de los órganos de control.

4.- Establecer la rendición de una garantía suficiente y rápidamente ejecutable, por parte de Empresas Berthier EBI de Costa Rica o su casa matriz, -según disponga la Procuraduría General de la República- que responda ante cualquier eventualidad que comprometa los recursos que puedan verse afectados con la actividad del relleno.

5.- Debe definirse claramente, y así deberá consignarse en los compromisos con la empresa y los contratos que al efecto se suscriban, que en el relleno sanitario a administrar por empresas Berthier EBI de Costa Rica, en La Carpio, no se recibirán desechos industriales peligrosos ni hospitalarios no tratados.

6.- Dado que el recurso hídrico es el más vulnerable en este proyecto, estima la Defensoría de los Habitantes que no deberá aceptarse la disposición de desechos industriales peligroso en ningún momento de operación del proyecto, ni aún recurriendo a celdas especializadas para este tipo de desechos. Esta es una restricción que se recomienda consignar en todos los documentos correspondientes, que al efecto se suscriban.

7.- Informar a los habitantes del proceso de operación y cierre técnico del relleno sanitario para que exista una adecuada participación ciudadana y cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ambiente y la Constitución Política, estableciendo para ello mecanismos adecuados y oportunos de información y consulta.

AL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS:

Realizar de manera independiente, evaluaciones periódicas de calidad de agua de los pozos de control a efecto de preveer y ejercer el control correspondiente y estricto del recurso más vulnerable de este proyecto.

Dicho control deberá preverse para el plazo de actividad del relleno así como para el período de cierre técnico y posteriormente, por el plazo que se estime necesario. Esta actividad de control y análisis de datos deberá reportarse a la SETENA y podrá permitir establecer trabajos de investigación conjunta con universidades públicas las cuales se han manifestado interesadas en colaborar.

AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES:

1.- De conformidad con lo señalado por la Ley de Tránsito, Ley No 7331, una vez que inicie la operación del relleno, realizar las acciones que estime necesarias para acreditar el fiel cumplimiento por parte de los vehículos transportadores, de las disposiciones contenidas en los numerales 31, 33, 37, 40, 100 siguientes y concordantes de la citada Ley.

2.- Evaluar la conveniencia de reubicar el sitio donde actualmente se estacionan los vehículos de transporte colectivo de la ruta La Carpio, dado que en la medida en que carecen de un estacionamiento o parqueo, obstaculizan la vía al utilizar la calle para su estacionamiento, coincidiendo la zona con el ingreso al plantel del "Parque de Tecnología Ambiental".

3.- Prevenir mediante rotulación -que cumpla con la normativa internacional de señalamiento vial-, que se trata de una vía de tránsito frecuente y de uso de equipo pesado, verificar que exista rotulación preventiva en carretera sobre la ubicación de escuelas y centros hospitalarios de atención. Remitir reporte de cumplimiento de estas recomendaciones a la Defensoría de los Habitantes.

AL MINISTERIO DE SALUD

Dirección de Protección al Ambiente Humano:

1.- Proceder a realizar las visitas periódicas correspondientes con el fin de verificar el cumplimiento del Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales, a efecto de garantizar que la planta cumpla con los requisitos exigidos y se presenten los reportes operacionales, durante la fase de operación y de cierre técnico. Prever la asignación de recursos humanos y técnicos necesarios para cumplir con esta labor de control.

2.- Asimismo, considerar la posibilidad de solicitar que dichos reportes sean presentados mensualmente, tal como lo recomienda el autor español Luis Hernández Beraluce, ver citas del texto.

3.- En relación con los requisitos que deben cumplir las unidades móviles en que se recolectan los desechos, deberá programarse inspecciones periódicas a efecto de

garantizar que se cumpla con el 100% de las disposiciones dictadas al efecto, y se garantice el pleno cumplimiento de la normativa incorporada en el Reglamento sobre Rellenos Sanitarios y las autoridades de salud establecidos como condición de seguridad e higiene. Esta actividad podrá coordinarse con las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

4.- Adicionar al "Reglamento sobre Rellenos Sanitarios", Decreto Ejecutivo No. 27378-S, publicado en La Gaceta No. 206 del 23 de octubre de 1998, un artículo en el que se especifiquen las distancias mínimas que deben de existir entre los rellenos sanitarios y las poblaciones más cercanas, ya que debido al principio de seguridad jurídica y preventivo, se considera necesario que lo indicado se disponga por una norma específica, y que no quede a discreción de la Dirección de Protección al Ambiente Humano. Las distancias podrán considerar la densidad de población y capacidad del relleno, entre otros criterios.

5.- Las autoridades de salud, en su condición de ente rector del sector, deberá preparar e impulsar a la brevedad posible, campañas de educación a la población en los conceptos de reducción inteligente de los desechos y coordinar tanto con las autoridades del MINAE como del Ministerio de Educación, la incorporación de esta variable en campañas de educación formal e informal.

A LA SECRETARIA TECNICA NACIONAL AMBIENTAL (SETENA):

1.- Llevar un estricto control sobre la operación del Parque de Tecnología Ambiental y del cumplimiento de las resoluciones que al respecto ha emitido la SETENA. De no cumplirse lo señalado, proceder a ordenar la suspensión del funcionamiento, en los términos en que lo dispone la Ley Orgánica del Ambiente.

2.- Evaluar la necesidad de requerir a Empresas Berthier EBI de Costa Rica la elaboración de un manual de operación y seguimiento del proyecto, el cual deberá estar a disposición de los funcionarios de los organismos de control así como de los investigadores universitarios y representantes de la comunidad.

3.- Atender las recomendaciones giradas de que se conforme una Comisión de Monitoreo del Parque de Tecnología Ambiental, incorporando a representantes de la

sociedad civil, al menos una organización no gubernamental e invitar a las universidades estatales para que designen un representante. Informar a la Defensoría de los Habitantes sobre su conformación y participantes.

4.- Verificar el cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental durante la fase operativa y el cierre técnico y estar comunicando a la Defensoría y a la población sobre los avances que se acrediten sobre el mismo.

5.- Verificar que se realice la reforestación de la zona de protección del río Virilla, colindante con el proyecto, tal y como está propuesto en el Estudio de Impacto Ambiental, para que ésta sirva de barrera natural hacia las poblaciones vecinas.

6.- Evaluar la posibilidad de exigir a Empresas Berthier EBI de Costa Rica la colocación de escudos de piedra y/o gaviones para impedir el debilitamiento de los taludes, tal y como lo recomiendan los expertos consultados de la Universidad de Costa Rica. Establecer un plazo perentorio y verificable para su construcción.

7.- En las medidas de control y dado que el recurso hídrico es el más vulnerable, prever el seguimiento de las fallas Escazú-Higuito, la de Jaris y Alajuela, que son las más próximas al sitio del relleno y las que podrían tener algún impacto sobre la estructura del "Parque de Tecnología Ambiental".

La Defensoría de los Habitantes considera de relevancia el seguimiento del caso y resulta evidente que se debe solicitar la cooperación de las universidades estatales para que -además del control que las instituciones públicas deben dar al funcionamiento del relleno-, éstas realicen estudios sobre la operación y desarrollo del proyecto, además de realizar monitoreos a las aguas subterráneas para verificar que efectivamente no se estén contaminando. De encontrarse alguna anomalía, el Ministerio de Salud debe proceder, en forma inmediata, a la paralización del relleno y a exigir la reparación del daño ocasionado.

Es necesario indicar que la solución del problema de la basura en Costa Rica concierne a todos los habitantes del país y, por lo tanto, es necesario que se construyan más rellenos sanitarios a lo largo del territorio nacional, además de que exista una campaña seria y constante de reciclaje, en donde la ciudadanía aprenda a generar menos desechos y a reutilizar aquellos

productos que estén en buenas condiciones. Señala el informe final con recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes, en el caso específico del relleno sanitario de La Carpio, que:

"La disposición de desechos comprende varias etapas, recolección, transporte, tratamiento, almacenamiento temporal en algunos casos, reciclaje y disposición final.

De previo a preocuparse por la disposición de desechos, las autoridades públicas deben necesariamente ocuparse de impulsar medidas para reducir esa fase, es decir, realizar campañas de educación para que los consumidores y grandes generadores de desechos los reduzcan en la fuente. Para ello existen los ampliamente conocidos programas de las "cuatro R": rechazar el consumo innecesario, reducir el volumen y cantidad de lo que se consume y dispone, -aquí puede promoverse el compostaje con desechos biodegradables domésticos, y otras alternativas- , reusar los bienes cuya naturaleza lo permita y finalmente impulsar programas para reciclar, vidrio, plástico y papel.

Esta etapa previa se conoce como la etapa de reducción inteligente de desechos y es parte esencial de una política nacional u oficial de manejo de desechos. Debe quedar claro entonces, que las políticas de manejo de desechos no se refiere exclusivamente a la etapa de disposición final y así espera evidenciarlo esta Defensoría en el presente análisis.

Los programas para reducir la generación de desechos deben incorporar también a las industrias. La mayoría de los desechos que generan las industrias en realidad no son otra cosa más que un desperdicio de materia prima, es por ello que un mejoramiento en los procesos industriales reduce de manera importante el impacto en ambiente y representa un ahorro en los costos de producción. Con este sector las asesoría la pueden brindar las universidades y proyectos de investigación que impulsen los propios gremios pero debe acompañarse de un claro impulso de políticas públicas que faciliten estos procesos, los cuales eventualmente requerirán de sustitución de tecnología o bien de revisión de procesos.

En realidad, como ya lo ha señalado la Defensoría de los Habitantes en previos informes sobre el manejo de desechos, el problema de disposición final que enfrentan los distintos cantones de Costa Rica, es el resultado del crecimiento no planificado de los centros de población, así como de la falta de programas locales o regionales de manejo y reducción de desechos.

Las regulaciones y normas de control también han llegado tarde, es decir, se emiten como respuesta a los problemas ambientales y no como una previsión de éstos. En este aspecto se evidencia la falta de prevención pro parte de organismos públicos como los concejos municipales y principalmente del Ministerio de Salud.”

d. Caso de titulación de tierras en la Península de Osa¹²¹

La Defensoría de los Habitantes conoció una denuncia que afecta a varias familias que habitan en La Bijagua de Agujitas de Bahía Drake, en la Península de Osa y que se refiere a la actuación tanto del Instituto de Desarrollo Agrario como del Ministerio del Ambiente y Energía. Durante la investigación se acreditó que existen tierras administradas por el IDA dentro de la Reserva Forestal de Golfo Dulce. Los poseedores iniciaron trámites de escrituración de propiedad en junio de 1998, ante la Oficina de Piedras Blancas del IDA amparado en planos catastro, visado por el MINAE, al amparo la Ley No. 7599 y la Ley No. 2825 de Tierras y Colonizaciones, así como en su posesión decenal.

Sin embargo, muchas familias de la zona, no han podido escriturar sus fincas ante la negativa del Ministerio del Ambiente y Energía, instancia que alega que a partir de la resolución No. 02988-99 de la Sala Constitucional que declaró inconstitucional el artículo 8 de la Ley No. 7599 de Titulación en Reservas Nacionales del 29 de abril de 1996, no es posible proceder al otorgamiento de títulos de propiedad dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce.

La Defensoría tuvo por demostrado que, con posterioridad a la publicación de la Ley Forestal No. 7575, el IDA adjudicó parcelas dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce, (ver Sesión No. 002-99, artículo N° VI, del 6 de enero de 1999 la Junta Directiva del IDA), con la problemática que plantea el hecho de que esas tierras tienen cobertura boscosa y desde la promulgación de este Ley, las área con esas características automáticamente debían quedar incorporadas al patrimonio forestal del Estado; muchas de estas tierras, no tienen una vocación agrícola por lo que no pueden ser explotadas por sus adjudicatarios. A la fecha existen aproximadamente 700 familias en posesión precaria de sus parcelas y sin una definición oficial del IDA ni del MINAE respecto a lo que sucederá en sus casos, si se tomarán acciones tendientes al pago de las mejoras a los parceleros, reubicación de las familias o su traslado a otro asentamiento.

¹²¹ Expediente No. 8729-23-99

La Defensoría recomendó al Instituto de Desarrollo Agrario abstenerse de otorgar adjudicaciones en fincas ubicadas en terrenos que aunque se encuentren en su propiedad están ubicados dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce, sea que tengan cobertura boscosa o vocación natural con ese destino.

Asimismo, le recomendó resolver en forma definitiva la situación de posesión precaria en que se encuentran los aproximadamente 685 parceleros asentados dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce y evaluar la procedencia del reconocimiento de mejoras introducidas en cada finca durante todos los años de posesión que haya ejercido la familia previa elaboración de avalúos a fin de determinar el valor en cada caso. Además, debe considerarse que cada situación amerita un análisis específico ya que confluyen distintas situaciones legales dependiendo del momento en que los poseedores adquirieron los derechos de terceros, o bien se les adjudicaron parcelas del IDA.

Una de las recomendaciones giradas en el informe se dirige a iniciar a la brevedad posible, las acciones tendientes a reubicar a las familias adjudicatarias de fincas ubicadas dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce a otras fincas en que tengan la posibilidad de obtener el título de propiedad y de explotar con fines agrarios sus fincas.

En lo que al Ministerio del Ambiente y Energía respecta, la Defensoría de los Habitantes, recomendó dictaminar el tipo de actividades que podrían ser desarrolladas según la delimitación hecha por el Plan de Ordenamiento Ambiental en lo que respecta a la Península de Osa y la Reserva Forestal Golfo Dulce, y coordinar con el Instituto de Desarrollo Agrario aquellos casos que deban ser reubicados.

También le recomendó a ese Ministerio informar a esta Defensoría respecto a acciones planificadas por ese Ministerio tendientes al pago o la expropiación de las fincas del IDA ubicadas dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce y adjudicadas previamente a la declaratoria, pero afectas a ésta.

- e. Adquisición de tierras boscosas y de aptitud forestal para la explotación agrícola por parte del Instituto de Desarrollo Agrario. Cambio de uso del suelo

Parte de la actividad ordinaria del Instituto de Desarrollo Agrario debe estar encaminada a la adquisición de tierras para el fomento de la actividad agrícola productiva de los campesinos y

promover el desarrollo y la calidad de vida de las familias agrícolas de Costa Rica. No obstante ello, se imposibilita el cumplimiento de dicho cometido por la práctica viciada de los últimos años por adquirir terrenos con bosque y de aptitud forestal que presentan una serie de limitaciones de uso.

Entre otros casos en conocimiento de la Defensoría de los Habitantes, se ha podido constatar que los estudios hidrogeológicos y de suelos han resultado incompletos, insuficientes y forzados a justificar la segregación de inmuebles con esas condiciones para la adjudicación de parcelas a campesinos.¹²²

Esta situación conlleva además del incumplimiento de normas expresas, a un contrasentido de fines que se traduce en la imposibilidad práctica de protección y de desarrollo agrario en un mismo espacio físico geográfico. En efecto si el fin de la parcelación es el ejercicio agrario y la explotación de la parcela en actividades tales como ganadería, agricultura y cualquier otro conexo o complementario, los terrenos con vocación forestal –con bosque o sin cobertura forestal- deberán ser convertidos en terrenos “aptos” para la agricultura con el consecuente y obligado cambio de uso del suelo por parte del parcelario.

Dadas dichas características y que en el momento de la compra de muchos de esos inmuebles ya estaba en vigencia la Ley Forestal No. 7575 del 5 de febrero de 1996, la prohibición de compra de los mismos se establecía en forma clara y expresa en el artículo 15, el cual además de señalar el impedimento de traspaso por cualquier figura, releva al Instituto en lo que a los estudios de suelos refiere, pues en dicho caso la clasificación debió ser realizada por el Ministerio del Ambiente y Energía.

Entre otros aspectos, la Defensoría señaló que si:

¹²² En este aspecto en el Informe Final rendido en ocasión del Expediente N° 09063-23-99 la Defensoría señaló: *"Resulta censurable que el mismo Instituto de Desarrollo Agrario no cuente con instrumentos apropiados ni recursos humanos suficientes y especializados para llevar a cabo los estudios técnicos requeridos, situación que confirma las sospechas en cuanto a la precisión en la determinación física de los inmuebles y sobre todo la identificación de las zonas protectoras de acuíferos y las posibilidades de que sean adquiridos terrenos que conformen áreas oficiales protegidas."*

"...el Instituto adquirió los terrenos, éstos no debían ser objeto de parcelación pues al tenor de lo señalado por la Ley Forestal a partir de la adquisición los mismos, ya mantuvieran cobertura forestal o capacidad de uso con ese destino –nótese que la capacidad de uso esta determinada por elementos objetivos calificantes en términos de potencialidad- pasaron a formar parte del Patrimonio Natural del Estado, lo anterior de acuerdo con lo señalado en el artículo arriba de comentario y en el artículo 13 de la Ley N° 7575.¹²³

Es criterio de este Despacho que en los programas de titulación es preciso conciliar los fines productivos agrarios y aquellos de protección y conservación de los recursos naturales, de tal forma, que ante la existencia de zonas con bosque y fuentes de agua dentro de los terrenos que adquiere y administra el IDA, debe verificar y hacer efectivo el cumplimiento de la normativa ambiental en cuanto a la prohibición de cambio de uso del suelo y la reserva de los doscientos metros públicos que establece el artículo 31 de la Ley de Aguas sobre las cuales no podrá adjudicar terrenos para la explotación agrícola a no ser que esa actividad se lleve a cabo con técnicas y metodología de cultivo compatibles con los fines de protección que no impliquen alteración significativa de los ecosistemas.

f. Desarrollos hoteleros en humedales y zonas de protección

La presión sobre las zonas costeras para el desarrollo de grandes proyectos turísticos, amenaza seriamente los ecosistemas marinos y continentales de las zonas húmedas y de las áreas de protección creadas para la conservación de especies y el mantenimiento de los servicios ambientales que éstas prestan para la humanidad y que tanto han valido el reconocimiento a nivel internacional.

La Defensoría de los Habitantes ha venido conociendo una gran cantidad de casos en los que coincidentemente las mismas empresas hoteleras amplían o construyen sus instalaciones en éstas áreas de importancia ambiental sobre las cuales el mismo Estado ha asumido un compromiso a instancia mundial.

Entre ellos merece destacarse la instalación del Proyecto Turístico Langosta en un terreno contiguo al Parque Nacional Marino Baulas y dentro de la zona del Humedal San Francisco¹²⁴.

¹²³ Ibid

¹²⁴ Informe Final con recomendaciones del Expediente No. 08610-23-99

Entre otros aspectos, la Defensoría de los Habitantes indicó que la normativa aplicable a la zona y que declara el Parque Nacional Marino Baulas, prohibía en forma expresa el desarrollo futuro de proyectos de esas dimensiones por el impacto y grave daño que ocasionaría a la tortuga marina que lleva su nombre, no obstante ello, en la zona de humedal y sobre el cual aplica la misma prohibición, el Ministerio del Ambiente y Energía por medio de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental aprobó el Estudio de Impacto Ambiental con lo cual se possibilitó la aprobación de los permisos constructivos, mismos que pesar de condicionar las dimensiones de las instalaciones fueron incumplidos por la empresa interesada.¹²⁵

Otro de los impactos ambientales de los proyectos turísticos es la descarga de aguas contaminantes a éstas, zonas que dependen para el mantenimiento de sus ecosistemas del intercambio de aguas marinas y continentales con parámetros de calidad ambiental muy diferentes a los requeridos para otras fuentes de aguas. Ante ello se ha señalado la inconveniencia de aplicar parámetros de calidad muy diferentes a las contenidas en el Reglamento de Uso y Reuso de Aguas Residuales actualmente vigente, de ahí que en cumplimiento de los compromisos suscritos en el Convenio RAMSAR para la protección de esas áreas, se ha recomendado a la Comisión de Humedales del Ministerio del Ambiente y Energía:

"Promover la elaboración de un método que permita fijar y evaluar parámetros de calidad de las aguas de esteros y humedales desde el punto de vista físico, químicos y biológico. Solicitar la colaboración de los centros y unidades especializadas en estos aspectos para dicho efecto y llevar a cabo muestreos y análisis de laboratorio que permitan determinar el estado de calidad de los humedales más impactados."

Nuevamente, queda a descubierto las grandes contradicciones de la política nacional en materia de desarrollo sostenible que como compromiso ha adquirido el Estado costarricense en numerosos instrumentos internacionales¹²⁶ y de la poca garantía y tutela del derecho a un

¹²⁵ "En este sentido es importante tomar en cuenta que aún cuando dicho proyecto no se ubique dentro de los linderos del Parque Nacional Marino Las Baulas, ello en razón de que dichos terreno no fueron adquiridos por el Estado como lo dispone la Ley de Creación su proximidad en colindancia con el Manglar San Francisco representa un impacto ambiental directo sobre los ecosistemas marino costeros que comportan una sólo unidad de vida." Informe Final del Expediente N° 08610-23-99

¹²⁶ Es por ello que a nivel internacional se han suscrito varios convenios donde se consignan compromisos para su protección y preservación, al respecto la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, conocida como la Convención de Ramsar, suscrita el 2 de febrero de 1971 y ratificada por Costa Rica, se reconocen las funciones ecológicas de los

ambiente sano y ecológicamente equilibrado que consagra el artículo 50 de la Constitución Política. Por un lado la imagen proyectada a nivel internacional como un país que promueve la conservación y protección de sus recursos naturales y por otra, la apertura y el fomento de proyectos de desarrollo turístico de grandes proporciones e impactos que se puedan medir en las zonas que ha declarado de protección oficial o contiguas a estas en las áreas de amortiguamiento. En síntesis, se puede observar la necesidad de que la política de desarrollo turístico no sea a expensas de la protección de los recursos naturales que son, no sólo fundamentales, sino que también constituyen la atracción futura de la actividad turística en el país.

g. Caso de las exploraciones petroleras en la Zona Atlántica

La Defensoría de los Habitantes de la República conoció de una denuncia presentada por distintas organizaciones de las comunidades de Puerto Viejo y otras localidades de Limón, en la que exponen el siguiente asunto:

Que la empresa petrolera MKJ XPLORACIONES COSTA RICA S.A. y otras, están realizando en el país exploraciones petroleras en territorios marinos sobre la costa caribeña, lo cual estaría poniendo en peligro la conservación de las tortugas marinas en el área de Tortuguero, tanto en los períodos de reproducción en alta mar como en el regreso una vez realizado el desove. Además, se teme que la perforación de los suelos marinos y eventualmente la extracción de petróleo puedan impactar de manera importante a las tortugas a través de piel, pulmones, estómago, diversos órganos y huevos, especialmente, con los individuos recién nacidos que son extremadamente vulnerables. Por lo anterior esta Defensoría inició una investigación de oficio para analizar los hechos expuestos.

Solicitada la información requerida a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, a la Dirección General de Hidrocarburos y a la señora Ministra del Ambiente y Energía, se concluyó que en la SETENA existen los expedientes No. 619-98-SETENA correspondiente al "Proyecto Geofísico de Reflexión Sísmica Marina" a nombre de MKJ XPLORATIONS INC, actualmente responsabilidad de la empresa HARKEN COSTA RICA HOLDINGS L.L.C. a raíz de una cesión de derecho y obligaciones realizada en mayo del 2000; y el expediente No. 126-2000-SETENA

humedales y su carácter de reguladores de los regímenes hidrológicos poseedores de hábitats y de una fauna y flora característicos y particularmente, de las aves acuáticas y migratorias.

correspondiente al proyecto "Perforación de Pozo Petrolero Exploratorio" responsabilidad de la empresa MALLON OIL COMPANY.

Ambas compañías presentaron el respectivo estudio de impacto ambiental, ambos se encuentran pendientes de aprobación por la Comisión Plenaria de la SETENA.

Luego de varios análisis realizados por expertos en materia ambiental¹²⁷ y en valoración de estudios de impacto ambiental, se concluye que los estudios de impacto ambiental en mención, son carentes de información actualizada sobre los recursos de flora y fauna existentes en la zona, así como de su comportamiento, gran omisión considerando la presencia del Parque Nacional Tortuguero, del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y el Arrecife Coralino de Cahuita.

Situación que convierte en carentes de efectividad los planes de contingencia propuestos ante posibles daños, considerando que actualmente no existe certeza de los recursos existentes y de las condiciones en que se encuentran.

Lo anterior es evidente, pues no fue posible determinar los impactos de la reflexión sísmica realizada en la zona marina vecina a Moín, al carecer de una recopilación de información realizada de previo a la ejecución de la misma.

A la fecha toda solicitud presentada ante la SETENA se refiere únicamente a la fase exploratoria para la perforación de pozo petrolero en la costa Caribe de Costa Rica. Por lo tanto, no se han solicitado ni se han realizado actividades de explotación.

La SETENA actualmente carece de recursos profesionales, administrativos y financieros que garanticen un análisis profundo y técnico de los estudios de impacto ambiental presentados ante sus oficinas, así como también carece de personal suficiente y capacitado para realizar una labor de control constante y efectiva, que garantice que no habrá afectación al recurso natural existente.

¹²⁷ MSc. Sebastián Troëng, coordinador de Investigación de Caribbean Conservation Corporation; PhD Alejandro Yáñez-Arancibia, consultor de Ecosistemas y Medio Ambiente; MSc. David Zárate Lomeli, consultor en Planeación Ecológica e Impacto Ambiental.

Las comunidades vecinas a la zona donde se han realizado las labores de reflexión sísmica y donde se colocaría la planta de perforación petrolera, están en desacuerdo con el desarrollo de la actividad, considerando el daño que se causaría a la diversidad biológica existente, así como a la actividad ecoturística que se desarrolla en la zona, agregando la disminución en la pesca artesanal como una de las principales fuentes de ingresos para los pobladores.

La Municipalidad de Talamanca también ha manifestado una posición en el mismo sentido.

Varios de las agrupaciones organizadas de la zona en cuestión presentaron un recurso de amparo contra el Ministerio del Ambiente y Energía debido a la aprobación de la concesión dada a la compañía MKJ XPLOATION INC.

Por medio de resolución No. 2000-08019 del ocho de setiembre de dos mil, la Sala Constitucional declara con lugar recurso el amparo. Se anuló el acto de adjudicación de la licitación No. LP 1-97 a la compañía MKJ XPLOATION INC., resolución No. R-702-98 MINAE del 20 de julio de 1998. Se ordenó al MINAE llevar a cabo un procedimiento de consulta a las comunidades indígenas que estarían relacionadas con la exploración y explotación a que se refiere la licitación No. 1-97.

Al resolver recurso de adición y aclaración interpuesto por el MINAE contra la resolución anterior, la Sala Constitucional dejó sin efecto la misma, declarándose que la compañía Harken Costa Rica Holdings podrá continuar con las exploraciones petroleras en los bloques marinos. No obstante, se mantiene en pie la restricción para que Harken busque petróleo en los dos bloques terrestres que comprenden reservas indígenas.

Finalizada la investigación, se elaboró el informe final, el cual fue notificado al Ministerio del Ambiente y Energía, mediante oficio No. 00827-20001-DHR de fecha 29 de enero del 2001. Las consideraciones principales del documento giraron en torno a las siguientes temáticas:

1.- El concepto de desarrollo sostenible y su relación con la protección de los recursos naturales. Donde se valoró como el crecimiento económico representa para la región un desafío y una necesidad, con la creciente apertura al mercado exterior y la necesaria incorporación de la economía nacional en los mercados internacionales, eliminando las ineficiencias del agotado modelo de sustitución de importaciones que prevaleció desde mediados de siglo. No obstante, el crecimiento de la región latinoamericana ha estado concentrado en la abundante explotación de

los recursos naturales que posee la región, existen indicios de explotaciones no sustentables de algunos recursos y de utilización de otros al límite de su capacidad, a lo cual deben agregarse niveles crecientes de contaminación y generación de desechos. Situación que pone en alerta sobre las posibilidades de que la región vea deteriorada su riqueza natural, poniendo en riesgo la sustentabilidad ambiental y la sostenibilidad de su crecimiento.

No se puede ignorar que el deterioro de las capacidades del medio ambiente para absorber y asimilar los desechos de la actividad económica, ocasiona efectos negativos directos sobre la salud humana y los sistemas biológicos, aumentando el grado de vulnerabilidad de los ecosistemas a los efectos externos provenientes de la actividad humano u otras. Por lo tanto, en una economía con niveles crecientes de emisiones, los costos económicos de la contaminación sobre los ecosistemas, la productividad y la calidad de vida se verán incrementados, muy por encima de su capacidad.

Dentro de dicho contexto, la operación de las plataformas extractores de petróleo en el litoral Caribe, si bien representa una oportunidad de crecimiento económico de Costa Rica, su funcionamiento no puede estar al margen de la protección de los recursos naturales existentes en la zona.

Por lo tanto, para autorizar su funcionamiento, debe existir certeza absoluta de que la variedad de especies tanto de flora como de fauna existentes no se verán afectadas por su imposibilidad de supervivencia; que la población vecina no se verá afectada por problemas de contaminación ambiental, o por disminución del recurso pesquero como principal fuente de ingresos, así como afectación de la actividad turística existente en la zona.

No se puede ignorar que el principal aporte económico de los ecosistemas marinos y costeros proviene de las actividades de pesca y turismo. Se estima, por ejemplo, que la actividad pesquera en Costa Rica genera entre 9.000 y 10.000 empleos. La flota nacional se estima en 3.500 unidades, en donde la mayoría (alrededor de 3000) son artesanales en pequeña y mediana escala. La pesca artesanal incluye pescadores manuales, que son los dedicados a la pesca en manglares de chuchecas, pianguas y otros. Para 1996, la pesca (pescados, mariscos, tortugas y otros) generó ingresos por 7.670 millones de colones.¹²⁸

¹²⁸ Estado de la Nación, 1998, San José, Costa Rica, p.189.

En relación con el turismo, en la zona se ubican dos de los arrecifes coralinos más importantes del país, correspondiendo a Cahuita y Gandoca-Manzanillo, los cuales tienen especial trascendencia por su alta diversidad biológica. A lo cual debe agregarse la cercanía con el Parque Nacional Tortuguero, como uno de los parques más visitados por el turismo extranjero y que constituye el principal refugio para las tortugas.

Si ya existen en la zona problemas ambientales asociados a la falta de ordenamiento territorial, que induce a la alteración y hasta la destrucción de los hábitat por el desarrollo habitacional y comercial, así como por el incumplimiento de la legislación nacional sobre la zona marítimo-costera, el ejercicio de una nueva actividad como lo es la "exploración petrolera" representa un nuevo peligro para la sostenibilidad ambiental y social de las poblaciones ahí ubicadas. Si bien es cierto es necesario el desarrollo, este no puede ir en contra de la sustentabilidad ambiental futura, lo cual implica afectación negativa al medio ambiente y a los recursos naturales. Si no existe garantía o certeza de un desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza, o del impacto ambiental que su ejercicio significará, no será conveniente el funcionamiento de ninguna industria, pues a un mediano o largo plazo representará más que un beneficio significará un enorme perjuicio para la comunidad y en general para la sostenibilidad del país.

2.- Sobre el principio de participación ciudadana. Se hace fundamental que las instituciones estatales involucradas en el proceso de revisión y otorgamiento de permisos requeridos para realización de las perforaciones petroleras en la zona costera y marina Caribe del país, tomen en consideración lo manifestado por la comunidad, reconociendo un derecho que ha sido otorgado por nuestro país con la Declaración de Río, y que además se encuentra establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica.

Si bien es cierto la Sala Constitucional reconoció expresamente la necesidad de convocar y participar a las poblaciones indígenas de la zona de Talamanca dentro del proceso de toma de decisiones para aprobar o no la actividades de exploración petrolera en la zona Caribe de Costa Rica, considerando su condición de "grupo vulnerable" dentro de la realidad nacional, también existen otras comunidades no indígenas que han sido ignoradas dentro de dicho proceso, por lo cual se hace necesario hacer extensivo tales criterios a las poblaciones de Manzanillo, Cocles, Puerto Viejo, Moín que no constituyen población indígena pero que si se encuentran amparados por dicho derecho.

Al ser Costa Rica un Estado signataria en la Declaración de Río, este instrumento lo obliga y condiciona. Siendo su propósito que las decisiones gubernamentales sean consecuencia de una discusión que no se constriña a pequeños núcleos oficiales o de intereses parcializados, sino que sean tomadas en consideración otras opiniones, con la apertura necesaria para crear el debate ampliado, aunque sin dejar de cumplir los requisitos que establece la legislación vigente.

Por lo tanto, para que las comunidades interesadas participen adecuadamente es necesario que estén informadas de manera fidedigna y oportuna, y ello independientemente de los otros actores del proceso, compete al Estado.

Dentro de este apartado es oportuno agregar que, establecida la competencia material de la Municipalidad en una circunscripción territorial determinada, dentro de lo referente derecho de información y participación ciudadana, queda claro que habrá asuntos que por su naturaleza resultan exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales. Por lo tanto es fundamental definir la forma de participación de atribuciones que resulta inevitable, ya que la capacidad pública de las municipalidades es local, y la del Estado y los demás entes, es nacional, resultando que el territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida que lo exijan las circunstancias. De ahí que las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos del artículo 7 del Código Municipal, que establece la obligación de "coordinación" entre las municipalidades y las instituciones públicas que concurren en el desempeño de sus competencias, evitando las duplicaciones de esfuerzos y contradicciones, tal y como ha sido constatado en el presente caso.

Por lo tanto, se hace evidente que en el presente caso, las autoridades del Ministerio del Ambiente y Energía no se preocuparon en actuar de forma coordinada con las Municipalidades de la zona, incluso existe una rotunda negativa de parte de la Municipalidad de Talamanca en aprobar la realización de las actividades petroleras en cuestión. Entonces, contrariamente a lo determinado por la Sala Constitucional, se ha pretendido imponer a las poblaciones una decisión que viene a afectar la calidad de vida de la población, así como la potestad de las autoridades municipales de luchar por la protección de los intereses de la comunidad.

3.- La participación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental y los estudios de impacto ambiental presentados por las empresas involucradas.

La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), órgano desconcentrado del Ministerio de Ambiente y Energía, fue creado en 1995 por la Ley Orgánica del Ambiente, con el fin de dirigir el sistema de evaluación de impacto ambiental, además de operar como el principal ente evaluador y contralor de los impactos ambientales generados por actividades productivas y obras de infraestructura pública y privada.

No obstante las importantes responsabilidades que le atañen, no ha logrado incidir fuertemente en el proceso debido a debilidades financieras, administrativas e institucionales. *"La Unidad Técnica que la compone, la cual está a cargo de las tareas de control ambiental y seguimiento de los estudios de impacto ambiental, está compuesta por 24 empleados, de los cuales únicamente 15 son técnicos especializados en materias afines a los análisis de impacto. Tiene más de 800 expedientes de proyectos, inversiones y procesos productivos acumulados de años anteriores, que son objeto de seguimiento esporádico. En 1999 este equipo aprobó 491 proyectos y tuvo que visitar y supervisar 239, con sólo tres vehículos para dar seguimiento a los requisitos ambientales de proyectos aprobados en todo el territorio nacional."*¹²⁹

Correspondiente al Estado adoptar las medidas que sean necesarias para prevenir o corregir la afectación del ambiente. Expresamente es el artículo 61 de la Ley Orgánica del Ambiente, la normativa que señala la posibilidad de la autoridad competente, de dictar las medidas preventivas y correctivas necesarias cuando sucedan contingencias por contaminación ambiental y otras que no estén contempladas en la ley.

Si bien es cierto la Ley General de Salud, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Agua Potable, el Reglamento y la Ley de Construcciones, el Reglamento sobre Higiene Industrial, el Reglamento sobre Procedimientos de la SETENA y la Ley de uso, manejo y conservación de suelos, la Ley de Hidrocarburos son mecanismos legales suficientes que procuran la protección y conservación del medio ambiente ante procesos de desarrollo industriales, la ausencia en su aplicación pronta y oportuna por parte de las autoridades competentes, ha significado en varias oportunidades la afectación del legado natural para las generaciones futuras.

Y en relación con el acto de aprobación de los estudios de impacto ambiental por parte de la SETENA, estos no deben considerarse hasta tanto se exija la incorporación dentro del mismo de un adendum que exija la incorporación de todos los faltantes y omisiones que a continuación se

¹²⁹ Estado de la Nación, 1999, San José, Costa Rica, p. 233.

detallan. Luego de la presentación de los mismos y su análisis, será posible definir la aprobación o desaprobarción de los estudios de impacto ambiental del proyecto de exploración petrolera en la costa Caribe de Costa Rica, presentados por las empresas MKJ EXPLORATION INC. (Actualmente a cargo de HARKEN COSTA RICA HOLDINGS L.L.C.) y MALLON OIL COMPANY.

Es por lo tanto fundamental en el presente caso, la realización de los estudios técnicos requeridos con el fin de garantizar que el levantamiento del proyecto no significará en un futuro, un problema de contaminación ambiental en la zona.

Conclusiones y considerandos que motivaron el giro de las siguientes recomendaciones:

"A LA SEÑORA MINISTRA DEL AMBIENTE Y ENERGIA,

AL SECRETARIO TECNICO NACIONAL AMBIENTAL, MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA

1.- Incluir la información obtenida del proceso de participación ciudadana con las comunidades indígenas de Talamanca, así como cada una de las comunidades que serán afectadas y los grupos organizados que las representan, incorporando la participación de las Municipalidades de la zona.

2.- Como adendum a los estudios de impacto ambiental presentados por las empresas involucradas en las exploraciones petroleras en la costa Caribe de Costa Rica, se recomienda solicitar lo siguiente:

- Cuantificación de la abundancia de peces existente en la zona marina.*
- Estado actual del arrecife de coral de Cahuita, considerando el aumento en la cobertura por macroalgas, el aumento de la concentración de sedimentos en suspensión y las tasas de sedimentación, la disminución del principal erizo herbívoro (diadema).*
- El estado del arrecife de coral Don David ubicado en la cresta de Punta Cahuita.*
- En relación con el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, incorporar la identificación y nombre completo de los géneros de flora y fauna existentes.*

- Incorporar una valoración reciente sobre la migración de tortugas marinas, así como la importancia ecológica y económica de las tortugas marinas a lo largo de la costa caribeña de Costa Rica.

- Incorporar un estudio detallado sobre los efectos que sufren las tortugas marinas al contacto con hidrocarburos, incluyendo aspectos tan importantes como lo son la posible afectación a los huevos de tortugas marinas debido al contacto con el petróleo liberado en el ambiente marino y esparcido por las fuertes lluvias y vientos.

3.- Una vez valorada la adición realizada al estudio de impacto ambiental, someter a estudio la aprobación o desaprobación del mismo.

4.- En caso de que sea aprobada la fase de exploración, debe ponerse en práctica una labor de control constante en la zona.

5.- Si la fase de explotación es realizada, debe igualmente exigirse un estudio de impacto ambiental, y nuevamente someter a consideración de la comunidad los puntos valorados durante la presente investigación. Debe prestarse especial atención a la mitigación de posibles daños ambientales y la capacidad para afrontarlos, determinándose quién será el responsable de ejercer el control requerido, así como aplicar y ejecutar las medidas de emergencia ante situaciones de derrame, valorando si Costa Rica está preparada para tales situaciones.

6.- Fortalecer administrativa, financiera y profesionalmente la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, considerando lo relevante de la labor desempeñada.

A LAS MUNICIPALIDADES DE TALAMANCA Y LIMÓN:

Se recomienda colaborar en los procesos de información a la población, promoviendo y divulgando la información técnica y general que le sea remitida con el fin de hacer efectivo el derecho de participación ciudadano aludido en el presente informe...."

2. Salud

a. Del programa de Tamizaje por VIH

En Costa Rica, la infección por VIH/SIDA ha mostrado una tendencia ascendente importante en la población heterosexual de 47 casos en 1996 a 102 en 1998. La cantidad de casos de SIDA en población femenina aumentó de 18 en 1994 a 25 casos en el año 2000.¹³⁰

En razón de lo anterior, ya no sólo la población homosexual se encuentra en riesgo de infección, sino que también, de manera especial las parejas heterosexuales. Esta situación obliga a las autoridades de salud a incrementar las medidas de prevención de la infección en otros grupos de población, por ejemplo, en las mujeres y los menores de edad.

Resulta necesario señalar las características demográficas de la infección por VIH en las mujeres en Costa Rica.¹³¹ De un total de 337 casos, según la distribución por provincia, San José es la más afectada con 166 mujeres infectadas por VIH, seguida por Limón con 33 casos. Conforme con el grado de escolaridad, 51 mujeres cuentan con escolaridad completa y 49 con escolaridad incompleta y solamente 14 con universidad completa. En 283 casos, es decir un 84 % de los casos, la vía de infección fue la sexual. En cuanto al estado civil, 94 mujeres son solteras, 64 son casadas, 11 están divorciadas y 72 han conformado una unión libre. En cuanto a la distribución por grupos de edad, 98 casos se encuentran comprendidos entre los 20 y los 29 y unos 99 casos entre los 30 y 39 años, además, cerca de 35 casos están comprendidos entre los 0 y los 18 años. Finalmente, en cuanto a la ocupación, predominan las mujeres que se dedican a oficios domésticos con un total de 113 casos, seguido de las mujeres que ejercen la prostitución con 63 casos.

En cuanto a los menores de edad, para setiembre de 2000, 79 casos estaban comprendidos en el grupo de población menor a los 18 años, de los cuales 29 pertenecían al quinquenio de los 0 a los 4 años.

Con base en los datos anteriores, el programa de tamizaje¹³² a las mujeres se convierte en una prioridad y una necesidad de salud pública imperativa. Es importante recordar que la promoción

¹³⁰ **Fuente.** Departamento de Control del SIDA. Ministerio de Salud. Casos SIDA en Costa Rica. 1983-setiembre de 2000.

¹³¹ **Fuente.** Departamento de Control del SIDA. Ministerio de Salud. Mujeres infectadas por VIH en Costa Rica al 15 de febrero de 2000.

¹³² **Tamizaje:** El examen sistemático de la sangre donada, productos sanguíneos, tejidos (incluso semen) y órganos hecho en laboratorio, con la intención de prevenir la transmisión del VIH/SIDA al receptor.

de la salud y la prevención de las enfermedades cuentan con tres niveles de intervención. Mientras que la prevención primaria se dirige a toda la población intentado mejorar el nivel general de la salud mediante las tareas inmunización, sanidad ambiental, promoción de estilos de vida saludables, evitar la exposición a ciertos factores de riesgo, entre muchas otras; la prevención secundaria se ocupa principalmente del diagnóstico temprano de las enfermedades como por ejemplo la detección temprana del cáncer, la hipertensión y las enfermedades venéreas. Finalmente, la prevención terciaria se ocupa de evitar y atender la discapacidad total en aquellos que han enfermado y asegurar calidad de vida a las personas con problemas crónicos e incurables.

Para el caso del VIH/SIDA, la prevención secundaria persigue no la curación de los pacientes – pues para el caso del VIH/SIDA esto no es posible aún-, pero sí busca la reducción de las consecuencias más graves de la enfermedad para la madre, así como para evitar la transmisión del VIH al feto mediante el suministro de la monoterapia del medicamento *zidovudina* (AZT), la cual reduce la probabilidad de la transmisión vertical del VIH de la madre al feto en un porcentaje significativo.¹³³

En general, la prevención de las enfermedades de transmisión sexual (ETS), incluida el SIDA, requiere de la detección precoz con el objeto de identificar a las personas infectadas o en riesgo de infección, proporcionar tratamiento para curar la infección, interrumpir la transmisión y aconsejar sobre medidas preventivas futuras.¹³⁴

De nuevo, esta Defensoría constata una vez más el debilitamiento de muchos de los programas que fueron trasladados del Ministerio de Salud a la C.C.S.S.

El programa de tamizaje, si bien es cierto debe ser una prioridad de salud, debe hacerse conforme un plan que reúna las características del "*screening*", como un programa que sensibilice a la población femenina de la importancia del mismo – tomando en cuenta que la

¹³³ Beaglehole (R) , Bonita (R) y Kjellstrom (T). Epidemiología Básica. Organización Panamericana de la Salud. Washington. D. C. 1994. Página 96.

¹³⁴ Hernández Aguado (Ildefonso), y Pérez- Izquierdo (José Manuel) *Epidemiología y prevención de las enfermedades de transmisión sexual*. En: Martínez Navarro (F), Anto (J.M.), y otros. Salud Pública. Mc. Graw-Hill-Interamericana. España, Madrid, 1999. Página 762.

prueba de detección de anticuerpos por VIH no puede ser obligatoria por mandato legal, pues la Ley General del VIH/SIDA expresamente señala en el numeral 14 que:

“La prueba diagnóstica de infección por el VIH no es obligatoria, salvo en los siguientes casos: a) Cuando exista, según el criterio médico que constará en el expediente clínico, necesidad de efectuar la prueba exclusivamente para atender la salud del paciente, a fin de contar con un mejor fundamento de tratamiento. b) Cuando se requiera para fines procesales penales y de divorcio, previa orden de la autoridad judicial competente. c) Cuando se trate de donación de sangre, hemoderivados, leche materna, semen, órganos y tejidos.” Esta es una de las normas más olvidadas e incumplidas por el personal de salud de la C.C.S.S.

Mediante el uso de un adecuado formulario de *“Consentimiento Informado”*, más actividades de orientación y consejería dirigidos a las mujeres en los servicios de Gineco-Obstetricia de los hospitales, y un personal de salud debidamente capacitado y sensibilizado, es posible que el programa de tamizaje a mujeres se convierta en una intervención en salud eficiente, efectiva y, sobre todo, de prevención y de protección de los derechos de los pacientes.

En todo caso, la C.C.S.S deberá tener claro que el grupo de población beneficiado con la adopción de esta medida de prevención son los niños, motivo por el cual las decisiones que se adopten deben ir orientadas a beneficiar primordialmente a este grupo de población conforme con la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de enero de 1989, la cual establece disposiciones que obligan al Estado a realizar medidas de prevención de las enfermedades en los menores de edad y a reducir la mortalidad infantil como reza la norma que se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 24

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia. " El subrayado no pertenece al

original

- Situación legal el VIH/SIDA en las prisiones

Desde que se empezó a detectar casos de infección por VIH/SIDA en las prisiones del país, hasta el mes de febrero de 2001 se ha detectado un total de 97 casos de privados de libertad infectados por el VIH, de los cuales 36 se encuentran en prisión y 3 se ubican en régimen de confianza. Una de ellas se encuentra en el Centro Buen Pastor para mujeres

Para el 19 de mayo de 2000, sólo 5 pacientes estaban empleando el antirretroviral. La Reforma, al mes de mayo de 2000, contaba con 16 privados de libertad que viven con el VIH/SIDA, los cuales con dificultades reciben el tratamiento antirretrovital. De estos, solamente a uno de ellos se le suministraban los medicamentos, el resto esperaba ser evaluado por el equipo de médicos conforme el protocolo de atención con el fin de incluirlos en dicho tratamiento. Para esa misma fecha, en la Unidad de Admisión de San Sebastián, 14 internos vivían con el VIH/SIDA.

Recientes estudios efectuados en Costa Rica revelan que los privados de libertad mantienen en prisión las mismas conductas de riesgo de infección por el VIH que cuando se encuentran en libertad.

En este sentido, se ha determinado que sólo un 75 % de los hombres emplea el preservativo durante las visitas conyugales que recibe en prisión y que cerca de un 80 % de las mujeres lo emplea en dichas visitas.

Las mujeres que se encuentran en el Centro Buen Pastor se caracterizan -en su mayoría- por practicar conductas de riesgo para contraer el virus. El ejercicio de la prostitución, el empleo de drogas, el uso de tatuajes en las orejas y ombligos continua durante el período de reclusión.

En Costa Rica, la Ley General del VIH/SIDA, Ley No 7771 del 20 de mayo de 1998, establece un régimen especial de protección a los derechos humanos y la salud de los privados de libertad que viven con el VIH. Se establece que todas las personas privadas de libertad tienen el derecho de recibir la misma atención integral en salud que el resto de la comunidad, así como las medidas preventivas. Además quedan prohibidas las pruebas masivas y obligatorias sobre el VIH en la población carcelaria. La prueba voluntaria del VIH deberá estar disponible y acompañarse de una adecuada consejería antes de la prueba y después de ella.

El Ministerio de Justicia, en coordinación con el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, tiene la responsabilidad de definir y llevar a la práctica las políticas y actividades educativas, tendientes a disminuir el riesgo de la transmisión del VIH tanto para las personas privadas de libertad como para su pareja sexual y los funcionarios penitenciarios. Para ese fin, la ley establece que en la prisión se debe disponer y facilitar preservativos para las personas privadas de libertad durante todo el período de su detención.

Se establece que las personas privadas de libertad que requieran atención sanitaria especializada debido a complicaciones causadas por la infección con el VIH y no puedan ser atendidas en el centro de reclusión, deberán recibir tratamiento ambulatorio, internamiento hospitalario o el que sea necesario.

Entre otras disposiciones de interés, se dispone que las personas privadas de libertad, que se encuentren en estado grave, podrán ser valoradas por el juez ejecutor de la pena para los efectos de poder gozar del beneficio de ejecución condicional de la pena fuera de prisión. A la fecha, 8 privados de libertad han obtenido este beneficio, de los cuales 4 han muerto y los otros 4 han enfrentado problemas en razón de que los familiares los rechazan. Situación que ha obligado a las autoridades penitenciarias acerca de las condiciones en las que se debe aprobar este beneficio legal.

Finalmente, la ley prevé que, de conformidad con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos, las personas privadas de libertad tienen el derecho de denunciar todo tratamiento que incumpla las disposiciones de esta ley. La denuncia podrá presentarse ante las instancias penitenciarias competentes, los organismos nacionales e internacionales o ante la Defensoría de los Habitantes de la República.

En la práctica dichas disposiciones legales han encontrado serias dificultades de aplicación práctica principalmente por los escasos recursos humanos y financieros del sistema penitenciario para atender los pocos casos de privados de libertad que viven con el VIH. A pesar de la existencia de un equipo de salud en los que se encuentran psicólogos y trabajadores sociales y de la realización de exámenes de rutina, los servicios de salud penitenciarios resultan insuficientes para atender las demandas de atención médica y psico-social de los privados de libertad que viven con el VIH/SIDA.

El principal problema detectado ha consistido en las dificultades de realizar exámenes de laboratorio a los pacientes dentro de los centros penitenciarios o de remitir los pacientes o las muestras de sangre al laboratorio del Hospital México, el cual por orden de adscripción geográfica corresponde a la población privada de libertad del Centro de Adaptación Social la Reforma. Los problemas persisten en cuanto a los controles de la salud de los privados de libertad infectados, así como de manera especial acerca del soporte que requieren los pacientes en prisión a efectos de asegurar la adherencia al tratamiento.

Con el fin de asegurar el cumplimiento de los mandatos constitucionales, de Derechos Humanos, y de la Ley General del VIH/SIDA, el Ministerio de Justicia y la Caja Costarricense de Seguro Social, luego de un primer intento de acuerdo que no obtuvo buenos resultados, han establecido un convenio que viene a dar respuesta a las necesidades de atención médica de la población privada de libertad que vive con el VIH/SIDA.

De esta manera, no es sino a mediados del año 2000 que se pactó un acuerdo entre las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Ministerio de Justicia con el fin de poner en práctica el derecho a una atención médica integral a los privados de libertad que viven con el VIH/SIDA. Como resultado de este convenio, para febrero de 2000, 4 personas reciben el tratamiento. Se informa por parte de las autoridades penitenciarias de salud que el resto de los pacientes no requiere aún emplear el tratamiento debido a que no cumplen todavía

con los requisitos del protocolo médico, que es- debe indicarse, el mismo que para las personas en libertad.

A pesar de lo anterior, el 16 de noviembre de 2000 en una noticia publicada en La República, el Viceministro de Justicia, planteó que dicha legislación impide conocer cuántos privados de libertad están infectados por el VIH. En criterio de esta Defensoría, este planteamiento representa desconocimiento de los Derechos Humanos y de la Salud Pública, debido a que las medidas represivas sobre grupos vulnerables, como los trabajadores del sexo, los usuarios de drogas o los privados de libertad, lejos de beneficiar la prevención generan el aislamiento de los controles sanitarios por parte de estos grupos de población.

El motivo por el cual, se desconoce la cantidad de personas infectadas por VIH que se encuentran en prisión responde más bien, a la ausencia de una política estatal de prevención del VIH/SIDA. Los programas de detección precoz de las enfermedades que forman parte de un plan de prevención de las enfermedades intentan invitar a las personas a que se hagan pruebas de manera voluntaria, por ejemplo para la detección temprana del cáncer de cuello de útero. Este propósito no es mediante medidas impositivas. Además a esto se le debe sumar un argumento más: Es ético diagnosticar si no se puede dar tratamiento en las cárceles?

El Plan Nacional Integral del VIH/SIDA 2001-2004 ha sido propuesto recientemente por el Ministerio de Salud (febrero, 2001), con lo cual es posible afirmar que Costa Rica no ha contado con un plan de este tipo por varios años, lo cual coloca al país en una posición de desventaja en relación con los otros países del área, con pocas posibilidades de financiamiento internacional y, lo más importante que ha quedado desprotegido el derecho a la salud de los habitantes del país.

b. Compra de Servicios para EBAIS

Aún cuando la C.C.S.S. ha presentado una consulta ante la Procuraduría General de la República sobre la legalidad de adjudicar el manejo de los EBAIS a empresas privadas de servicios de salud¹³⁵, la Defensoría continua viendo con preocupación que este servicio básico comunitario sea asignado para su prestación a organizaciones distintas de las estatales.

¹³⁵ La Nación. 16 de febrero de 2001. Página 6ª.

Se ha señalado en otras oportunidades, dada la importancia que el proyecto de EBAIS tiene dentro del proceso del Proyecto de Reforma al Sector Salud que impulsa la C.C.S.S., que éste debe fortalecerse de forma tal que ese primer nivel de atención continúe siendo el contacto inicial de los habitantes con el sistema de salud; es decir, la *"puerta de entrada"* al sistema de salud.

El proyecto propuesto por la C.C.S.S. tiene previsto que exista al menos un médico general capaz de resolver las principales necesidades de atención médica, pero también es indispensable la atención de otros profesionales de la salud como el personal de enfermería y, este servicio se debe organizar territorialmente en el ámbito local en unidades que comprendan un determinado número de habitantes, que usualmente se ha establecido en 5000 personas.

Uno de los aspectos más relevantes, característica de todos los servicios del primer nivel de atención es la de que el personal de salud que labora a ese nivel debe contar con la capacidad de resolver -en ese ámbito- todas aquellas situaciones de medicina preventiva y promoción de la salud y, sobre todo, de resolver todas aquellas necesidades básicas de atención médica de la población. Se reserva al segundo nivel u hospitalario la atención de aquellos casos complejos, lo que significa que se destina a esta instancia la atención de los pacientes que en realidad precisen servicios especializados.

Como consecuencia de lo anterior, cuando se estime que el primer nivel de atención sea incapaz de resolver las situaciones de salud y enfermedad que le son planteadas por los habitantes y que debería resolver por ser su ámbito de atención, debe hacerse la referencia de casos al siguiente nivel de atención médica, es decir el hospitalario.

El propósito planteado por la Caja al señalar que *"(..) los Equipos Básicos de Atención Integral (EBAIS), cuyo objetivo, como su nombre lo indica- es ofrecer atención básica a toda la población, con la finalidad de cerrar la brecha de acceso y oportunidad de servicios, producida entre los habitantes de zonas rurales y aquellos que viven en las zonas urbanas"* no se ha cumplido en algunos casos acreditados por esta Defensoría pues en varias oportunidades se ha constatado la insuficiencia de recursos de los servicios del primer nivel de atención en diversas poblaciones del país.

En general, el tema de la insuficiencia de recursos para la atención de las necesidades de salud de la población afecta principalmente a las zonas rurales, lo cual produce una desigualdad en el

acceso y la calidad de la atención médica por parte de los habitantes de una zona en relación con otra.

Este primer nivel de atención a la salud desarrollado fundamentalmente por EBAIS ha visto menoscaba su capacidad de respuesta a las prioridades de atención primaria. Como se indicó en el Informe Anual de 1999-2000:

"La Defensoría ha acreditado que la reforma del sector salud ha traído consigo un debilitamiento y la desaparición de importantes programas de medicina preventiva que en los años 70 y 80 habían colocado al país como líder latinoamericano en materia de indicadores de salud. Los programas afectados son aquellos que desarrollaba el Ministerio de Salud, entre ellos, los Programas de Atención Primaria en Salud, el Programa de Inmunizaciones, el Programa de Odontología Preventiva, el Programa de Nutrición y Atención Integral, el Plan Nacional de Tuberculosis, el Programa de Atención de Farmacodependientes y de Control de Enfermedades de Transmisión Sexual. Este último había sido integrado con el Programa de Atención de Mujeres en Prostitución y Control del SIDA, por lo que en un principio al pasar a la Caja Costarricense de Seguro Social, debería dárseles continuidad. Sin embargo, lo cierto es que estos programas no los está desarrollando la Caja bajo la premisa de que serían atendidos por los EBAIS, lo que a la fecha no se sabe por cuanto tiempo más- solamente realizan atención curativa."¹³⁶

Por otra parte, el total propuesto de 800 EBAIS aún no se alcanza. Para el mes de febrero del 2000, funcionaban 616 EBAIS distribuidos en 79 áreas de salud. Esta baja tendencia de crecimiento de los EBAIS, luego de más de seis años de haber sido propuesto este modelo de atención, evidencia la poca capacidad de crecimiento y fortalecimiento del programa.

En razón de que el programa de EBAIS se inició en áreas rurales, actualmente el área metropolitana es la que menos ha desarrollado este nuevo modelo de atención en salud, fundamentalmente, de los servicios de medicina preventiva que estuvieron a cargo del Ministerio de Salud. Es decir, más de un 26,75 % de la población no se beneficia aún de los servicios de

136 Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de Labores 1999-2000. Páginas 387-388.

los EBAIS, a pesar de que esta población cuenta con los servicios del segundo y tercer nivel de atención de la salud de las principales clínicas y hospitales del área metropolitana.

Esta Defensoría destacó en el último Informe Anual de Labores (1999-2000) que, si se compara esta situación con los servicios de medicina preventiva a través de los programas específicos que ofrecía antes el Ministerio de Salud, los cuales procuraban alcanzar un 100 % de la población, esa diferencia de cobertura real debe ser solucionada a la brevedad posible, dados los altos beneficios que de las acciones de la atención primaria deriva la salud de la población.

La Gerencia de División de Modernización de la C.C.S.S. aprobó –con la respectiva aprobación de la Contraloría General de la República- un plan consistente en la administración privada de unos 120 EBAIS. Se prevé que los primeros EBAIS funcionarán en Escazú, La Carpio, León XIII y según el cartel de licitación, las empresas operarán durante un año, plazo que será prorrogable anualmente hasta por cuatro años. La adjudicación para la prestación de estos servicios fue otorgada a la Asociación de Servicios Médicos Costarricenses (ASEMECO), o Clínica Bíblica, a la cual se le autoriza el desarrollo de los EBAIS de las localidades citadas. Sin embargo, dicha adjudicación fue apelada por las demás empresas participantes, procedimiento que se encuentra en trámite en la Contraloría General de la República.

El plan contiene algunas novedades en cuanto a la conformación del equipo de salud que integraría el EBAIS, así como en el funcionamiento de los mismos. En este sentido se prevé que en lugar de un médico general, estos EBAIS tendrán un médico de familia y en lugar de enfermeras auxiliares, se contará con enfermeras profesionales. En cuanto al horario, el servicio se ofrecerá de 7 a.m. a 7 p.m., incluyendo los fines de semana y los feriados.

Estas variantes, si bien, pueden generar competencia entre los mismos proveedores particulares y públicos de la C.C.S.S., lo cierto es que en aquellas regiones donde funcionen EBAIS particulares junto con EBAIS de la Caja que no hubieran alcanzado la misma capacidad de atención, en criterio de esta Defensoría, se produciría una situación de desigualdad entre poblaciones en cuanto a la cantidad y calidad de determinados servicios de salud, lo cual en la atención del primer nivel de atención constituye un serio problema de Salud Pública dada las diferencias que se podrían generar en las acciones de la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y la atención de los principales y primeros motivos de consulta de la población.

Conforme se señaló en el citado Informe Anual de Labores, es criterio de esta Defensoría, como en anteriores oportunidades se ha mencionado, que este tipo de participaciones en salud del sector no estatal, en este caso de la empresa privada, aunque son necesarias con el propósito de que todos los sectores sociales se sientan responsables en la producción social de la salud, tienen como inconveniente la afectación a la premisa fundamental de que los servicios esenciales en salud deben ser prestados fundamentalmente por el Estado y, que el sector privado sólo participa como un colaborador en defecto del Estado o como suplidor de servicios deprimidos.

La responsabilidad de la promoción y protección de la salud en el primer nivel de atención es entonces, desde una perspectiva de Derechos Humanos y de la moderna Salud Pública, fundamentalmente una responsabilidad pública que debe ser compartida democráticamente con el tejido social, lo cual incluye a la comunidad y al sector privado, pues resulta claro que la salud es un compromiso de todos los sectores. Dicha responsabilidad consiste no sólo en evitar el desmantelamiento de servicios públicos de salud experimentados en otros países latinoamericanos, sino especialmente profundizar en la defensa de la salud como un derecho humano que debe seguir siendo una responsabilidad pública del Estado de bienestar costarricense.

La delegación de funciones en el sector privado, sobre todo en el caso de Costa Rica, caracterizado por una amplia cobertura de seguridad social, debe ser una medida excepcional.

Las recomendaciones internacionales en Salud Pública desde hace muchos años vienen insistiendo en que los Estados deben intentar dejar de gastar tanto en los aspectos asistenciales de la salud y poner más a la atención a los factores que influyen en la aparición y desarrollo de las enfermedades, sobre todo de las enfermedades crónicas.

Existen otras experiencias interesantes en el desarrollo de EBAIS a cargo de instituciones públicas que merece la pena resaltar con el propósito de demostrar la capacidad estatal en la prestación de este tipo de servicios. Por ejemplo, en el mes de abril de 1999, la C.C.S.S. y la Universidad de Costa Rica firmaron un convenio de cooperación para que esta última desarrolle los servicios de salud del primer nivel en los cantones de Montes de Oca y Curridabat. En mayo de ese año, se inició la primera fase del programa con el funcionamiento de tres EBAIS en el distrito de Tirrases de

Curridabat. En enero del año 2.000 se inició la segunda fase, con el funcionamiento de 9 EBAIS adicionales en el cantón de Curridabat y para el mes de octubre de 2000 se inauguraron 12 EBAIS en el cantón de Montes de Oca.

Este modelo universitario cumple con diversos propósitos, pues para el primer nivel de Montes de Oca y Curridabat se desarrollan acciones de atención integral de salud, actividades de docencia servicio, investigación y acción social y la participación social en salud. En el Consejo Nacional de Salud Pública, se indicó que:

"En el Programa de Salud de Montes de Oca y Curridabat se está haciendo un esfuerzo importante para el desarrollo de acciones en los ámbitos fuera de los servicios de salud. Así por ejemplo, el trabajo en escuelas y colegios, la visita domiciliaria por el técnico de atención primaria y a los proyectos comunitarios con grupos organizados, se les asigna tiempo y recursos específicos." ¹³⁷

Llama la atención -por otra parte- uno de los trabajos expuestos y publicados en el VII Congreso Nacional de Salud Pública "Dr. Juan Jaramillo Antillón" organizado por la Asociación Costarricense de Salud Pública en setiembre de 2000, presentado por la Dra. Rossana García González, acerca de los excelentes resultados que estaban dando los EBAIS de la localidad de Goicoechea, en términos de que la población se presentaba muy satisfecha con los servicios prestados y que las quejas presentadas eran muy pocas, todo a partir de una encuesta realizada a los habitantes de dicha localidad. Este trabajo fue expuesto con la finalidad de demostrar la eficacia, rendimiento y credibilidad del funcionamiento de los EBAIS a cargo de la C.C.S.S., resultados que podrían ser extrapolables a otras regiones del país.

Con estudios como lo anteriores en los que demuestran los buenos resultados de la gestión realizada por la C.C.S.S., esta Defensoría no comprende los motivos por los cuáles la C.C.S.S. persiste en comprar servicios al sector privado para atender los EBAIS.

c. El caso del Instituto Costarricense contra el Cáncer

¹³⁷ Vargas (William). Avances en la consolidación de Areas de Salud y Equipos Básicos de Atención Integral de Salud. Memoria. VII Congreso Nacional de Salud Pública "Dr. Juan Jaramillo Antillón".. Asociación Costarricense de Salud Pública. ACOSAP. San José. Setiembre 2000. Página 34.

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja, en la que se denuncia la tendencia actual de la Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.) de adquirir servicios de atención médica mediante la compra de los mismos a entidades privadas. Específicamente se solicitó conocer la manera en que se afectarán los servicios que presta actualmente la C.C.S.S. con la creación del Instituto Costarricense contra el Cáncer (I.C.C.C.). Se señaló la posibilidad de que el citado Instituto pueda a su vez contratar los servicios con fundaciones y otras organizaciones privadas, de manera tal, que podría estarse ante una intermediación en la prestación del servicio que afecte finalmente la calidad y oportunidad de los servicios requeridos por este tipo de pacientes.

Luego de un detallado análisis de la información suministrada por los representantes del I.C.C.C., autoridades de la Caja y el Ministerio de Salud, la Defensoría de los Habitantes acredita que se da un traslado efectivo de la condición de ente rector en materia de cáncer del Ministerio de Salud hacia el I.C.C.C., así como una forma de contratación que roza con los procedimientos establecidos en la Constitución Política. También se acredita la previsión de costos sumamente altos para la construcción del hospital y de los servicios de diagnóstico, diseño y suministro de equipo bajo un esquema de intermediación.

Tampoco se encontraron razones de necesidad o conveniencia para construir un hospital separado e independiente de la C.C.S.S. como la mejor alternativa para los pacientes con cáncer. Tampoco se contó con estudios de costos que indiquen que resulte más barato para el Estado comprar servicios especializados en lugar de brindarlos directamente.

Otro elemento que se evidencia durante la investigación es la desproporción en la asignación presupuestaria del I.C.C.C. en el que se establece un 85 % para la construcción de hospital, 0 % en investigación y 0 % en docencia y durante los años 2000 y 2001 la publicidad alcanzó un monto cercano a los 80 millones de colones, aún cuando el artículo 1 de la ley de creación del I.C.C.C. establece que debe dedicarse a la investigación, la docencia y la prevención.

i. Inconstitucionalidades de la Ley de Creación del I.C.C.C.

- **Por la forma:**

Es criterio de la Defensoría que el Instituto Costarricense contra el Cáncer surge como resultado de un trámite legislativo viciado ya que el texto que posteriormente se sanciona y publica bajo la Ley No 7765, no corresponde al proyecto publicado en La Gaceta No 9 del 14 de enero de

1997, Proyecto de ley para el "*Financiamiento de la Fundación para el paciente con cáncer*", por medio del cual se procuraba brindar contenido económico para la atención de pacientes de cáncer que atiende la fundación que sería beneficiada con la transferencia y que pasa a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.

Sin embargo, ambos proyectos, es decir el original de autorizar una transferencia a la Fundación y el de creación del I.C.C.C., se tramitaron bajo el mismo número de expediente, el Expediente Legislativo No 12779.

De esta manera y de conformidad con la jurisprudencia claramente elaborada por la Sala Constitucional, se exceden las competencias de iniciativa legislativa, ya que se ha estimado en reiteradas ocasiones que por vía de moción NO PUEDE introducirse un nuevo proyecto de ley, sino que debe reiniciarse todo el procedimiento legislativo de publicación, registro y discusión. En este caso es evidente, que la modificación sufrida por el proyecto inicial, requería una nueva consulta a los organismos estatales que podían verse afectados con esa iniciativa, incluido el Ministerio de Salud lo que no se acredita en el Expediente Legislativo y tampoco se realiza publicación alguna del nuevo texto sustitutivo, con lo cual se compromete el principio de publicidad en la tramitación de proyectos legislativos y del Reglamento de Orden y Disciplina de la Asamblea Legislativa.

La Ley que finalmente se aprueba y que aparece en la Gaceta No 107 del 4 de junio de 1998 contiene inconstitucionalidades de fondo que a continuación se detallan.

- **Por el fondo.**

Así el artículo 1 de la Ley de marras, se encuentra viciado de inconstitucional por el fondo, específicamente por disponer el traslado de la rectoría en materia de cáncer que como bien lo señala el dictamen de la Procuraduría corresponde al Estado. Señala la Procuraduría los siguientes:

"La Procuraduría se pronuncia por rechazar una interpretación literal del artículo 1º y en su lugar interpretar dicha disposición conforme a la Constitución, de forma tal que no sólo resulte constitucional, sino que simultáneamente respete el contexto en que se encuentra el artículo.

En efecto, si se interpreta que el Instituto emite las políticas nacionales en materia del cáncer habría que concluir en la inconstitucionalidad de la norma, en virtud de lo antes expuesto. El operador jurídico está obligado a interpretar las distintas disposiciones legales y reglamentarias de conformidad con la Constitución. Por lo que si la norma inferior permite varias interpretaciones, debe optarse por la que sea compatible con la Constitución. Y lo constitucional es que la dirección política corresponde al Estado y, en concreto al Poder Ejecutivo, no que un ente instrumento o un ente no estatal fijen políticas para el Estado y el resto de la Administración Pública. Ello afecta la unidad del Estado, puesto que por definición la visión del Estado es siempre más amplia –en razón de la pluralidad de intereses que está llamado a tutelar- que la del ente menor.”

Conforme con la documentación que consta en este expediente y fundamentalmente con base en el artículo 1º de la Ley No. 7765 del 4 de junio de 1998, al Instituto Costarricense contra el Cáncer (I.C.C.C.) se le ha otorgado la rectoría en un campo específico de la Salud Pública.

El numeral de cita textualmente señala: *"Créase el Instituto Costarricense contra el Cáncer, en adelante, el Instituto, como entidad especializada para la docencia, la investigación y la prevención del Cáncer, así como para el tratamiento de quienes lo padecen. Tendrá a su cargo la definición de las políticas, los planes y programas nacionales, relacionados con las materias de su competencia; para tal efecto deberá coordinar sus actividades con las instituciones y los organismos públicos con atribuciones concurrentes o similares a las del Instituto."* El subrayado no pertenece al original

Considera la Defensoría que la protección de la Salud, como un Derecho Humano, es una responsabilidad del Estado y que la Constitución Política establece en el artículo artículo 50 que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país.

Así también la Ley General de Salud establece la naturaleza del bien protegido en los siguiente términos y señala que la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado y que es función esencial del Estado velar por la salud de la población. Corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salubridad Pública la definición de la política nacional de salud, la formación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley.

En Salud Pública, la rectoría en salud es ejercida por la máxima instancia o jurisdicción política, normativa y reguladora, que en nombre del Estado orienta la producción social de la salud en el ámbito nacional, es decir el Ministerio de Salud. Por tanto, las acciones de las instituciones públicas, privadas y no estatales, así como las personas que están relacionadas con la salud en el país, se regirán por las políticas, programas sectoriales y normas que emite el Ministerio de Salud.¹³⁸

Por su parte la Ley del I.C.C.C. de abril de 1998, le otorga al Instituto amplias facultades, desde aquellas relacionadas con la *"la definición de las políticas, los planes y programas nacionales, relacionados con las materias de su competencia"* hasta la atención de los pacientes oncológicos. Esto es, que el I.C.C.C. tendrá la función de diseñar y ejecutar estrategias e intervenciones de prevención del cáncer. Es evidente que en esa medida se ha sustraído una competencia que era propia del Estado en la rectoría y en la definición de políticas y planes, y que esa sustracción deviene inconstitucional tal y como lo ha señalado la Procuraduría General de la República.

Debe quedar claro que la Defensoría apoya la creación de un sistema oncológico nacional, pues evidentemente éste resulta necesario para atender la segunda causa de mortalidad del país. El proceso de transición demográfica, el incremento en la expectativa de vida, el envejecimiento de la población y la modificación en los estilos de vida, la exposición a otros factores de riesgo, traerán como consecuencia que la población esté más susceptible a enfermar de cáncer. Por este motivo, esta Defensoría estima que deben incrementarse las medidas de promoción de estilos de vida saludables, así como de las estrategias de prevención primaria contra el cáncer dirigidas a toda la población, de las medidas de diagnóstico precoz como prevención secundaria a poblaciones especialmente expuestas a factores de riesgo y, finalmente a un tratamiento y/o rehabilitación de los enfermos.

Esta es una visión integral y de Salud Pública que deberá tener un sistema oncológico el cual debe estar previsto en un marco institucional público y estatal.

Así también estima esta Defensoría que al incorporar la Ley del Instituto Costarricense contra el Cáncer, Ley No 7765, en los artículos 14 y 24 procedimientos de contratación distintos a la

¹³⁸ Ministerio de Salud. Memoria Anual. 1998. Página 33.

licitación pública, dejando esta figura como norma supletoria, y generalizando la figura de convenios y concesiones y la delegación en terceros de las competencias asignadas, como las normas de contratación, se sustituye el procedimiento ordinario dispuesto para los órganos públicos en el numeral constitucional 182 y contraviene la jurisprudencia administrativa dictada por la Contraloría General de la República que deviene vinculante en materia de hacienda pública.

ii. Sobre el funcionamiento y proyección del I.C.C.C.

Independientemente de las dudas que afloran desde la perspectiva estrictamente jurídica, preocupa a la Defensoría de los Habitantes que el I.C.C.C. esté asumiendo compromisos económicos por montos superiores a 120 millones de dólares para la construcción de un centro especializado de atención, el cual, ya en la segunda etapa, operará con el total de 200 camas, 4 búnkers y 4 salas de cirugía, para atender la siguiente demanda nacional:

10% de la cirugía básica

50% de los servicios de quimioterapia y Braquiterapia

100% de los servicios de acelerador lineal que hoy requiere la CCSS

También brindará otros servicios como banco de drogas, y resonancia magnética.

Hay ausencia de estudios que acrediten que para mejorar la atención de un número importante de usuarios de los servicios de oncología de la C.C.S.S., sea necesaria la construcción de un nuevo hospital con costos tan elevados y que operará fuera del sistema público de salud, mediante la venta de servicios, pero que por otro lado, asume la rectoría en materia de cáncer.

Tampoco se trata de un hospital especializado en la atención de pacientes con cáncer en el ámbito nacional, es decir, cuando el proyecto esté trabajando en un 100% tendrá capacidad para asumir solamente, la totalidad de demanda de los servicios de tratamiento con acelerador lineal y que hoy se compran a los proveedores de la C.C.S.S., Centrocama y Clínica Radioterapia Irazú.

De los datos suministrados por la Dirección del Cáncer de la C.C.S.S., se desprende que la capacidad de atención de los laboratorios de la C.C.S.S. mejoraron y que el servicio de citologías se encuentra prácticamente al día, por lo que no encuentra justificación la Defensoría de los

Habitantes para la mencionada asignación presupuestaria, sin que se acompañe de una planificación de políticas y sobre todo de una verificación y seguimiento que garantice que las mujeres que dieran positivo estén siendo tratadas en el sistema de salud por cáncer de cérvix o alteraciones de tejido.

Por otra parte, se espera que una vez en operación el hospital o centro especializado, se encuentre en capacidad para que -mediante venta o transferencia de partidas de la C.C.S.S.-, brinde servicios de tratamiento de pacientes, es decir su relación con este organismo responsable de la atención médica de los habitantes de la República se proyecta en una estricta relación comercial, y con un monto mínimo de venta de servicios estimado de acuerdo con los estudios realizados por Price WaterHouse Coopers en \$10.480.000.00 diez millones cuatrocientos ochenta mil dólares, anuales o como bien lo señala la representante de Cancer Care, en las actas de la Junta Directiva del Instituto, tendrían que atenderse 5000 pacientes anualmente para hacer financieramente viable este proyecto.

Pese a lo indicado, los datos que la Defensoría de los Habitantes ha obtenido de la aplicación de la demanda actual de servicios que contrata la C.C.S.S. no permiten alcanzar esos monto, ni aún y cuando la C.C.S.S. comprara 427 tratamientos de radioterapia con acelerador lineal que fue el dato anual para el 2000, sobrepasando la proyección de 300 pacientes inicialmente estimado, y con un costo por paciente de \$3700.00 tres mil setecientos dólares, el 50% de los tratamientos de quimioterapia que según la proyección de los estudios del I.C.C.C. llegan a unos 1200 pacientes con un valor de \$2 400.00 cada uno y otro tanto por los servicios de quimioterapia. De manera que la factura por cirugías tendría que ser de un monto considerable, para poder alcanzar esa cifra anual de diez millones de dólares.

En el citado estudio de la Price WaterHouse Coopers se consignan tres escenarios. En el primero, con un proyecto de 145 camas; el segundo, con 60 camas y, el tercer escenario con 100 camas. Llama la atención que en los tres casos el número de quirófanos es el mismo, variando únicamente la cantidad de equipos de radioterapia y ultrasonido.

De manera que el país estaría invirtiendo 208.034,640.00 doscientos ocho millones, treinta y cuatro mil seiscientos cuarenta colones, en el terreno que traspasó la C.C.S.S. al I.C.C.C., con una extensión de 46 mil m², el cual se autorizó mediante acuerdo No 5 de la sesión 7319 del 8 de abril de 1999, de la Junta Directiva de la C.C.S.S., en el que se acordó autorizar una venta

financiada, con un interés del 18% anual ajustable. Durante los tres primeros años solamente se pagarán intereses.

iii. Posición de la Defensoría ante la compra de servicios

La Defensoría no pone en duda la necesidad de la población costarricense de que se mejoren los servicios de atención de los pacientes con cáncer, e incluso ha señalado incluso en previas oportunidades su posición sobre las nuevas formas de gestión.

La Defensoría de los Habitantes desde hace ya varios años ha demandado una oportuna y adecuada calidad en la atención de los pacientes con cáncer. Ha insistido en que estos servicios resultan más baratos brindándolos la Caja y se ha pronunciado porque la compra de servicios sea una opción temporal y excepcional, no una situación permanente. De hecho la Defensoría de los Habitantes ha estado denunciando el franco deterioro de los servicios de apoyo de oncología que hacen que a pesar de que se tenga un diagnóstico temprano, no se inicie el tratamiento oportunamente y se comprometa con ello las posibilidades de sobrevivencia de los pacientes. Por ello pareciera que el problema no está en las instalaciones de los hospitales nacionales sino en la calidad de los servicios tanto de cirugía, como de tratamiento y servicios de apoyo.

Conforme lo planteara esta Defensoría en el informe anual de labores de 1999, presentado ante la Asamblea Legislativa, la contratación de servicios en salud al sector privado debe ser considerado una medida de excepción.¹³⁹ Cuando la Administración Pública de los servicios de salud solicita la intervención del sector privado, lo hace con el fin de que éste cogestione en la satisfacción de un fin público. Ni el fin deja de ser público porque se le obtenga la colaboración del empresario privado, ni la Administración deja de ser titular y responsable de la función pública atribuida por el ordenamiento jurídico.

Así lo indicó la Defensoría en los distintos Informes Anuales presentados ante la Asamblea Legislativa en los dos últimos años, en los cuales ha abordado el tema de los servicios de salud pública, es decir la posición que hoy sostiene la Defensoría en el presente caso del ICCC y concretamente en lo relativo a las dudas que surgen respecto a la necesidad de construcción

¹³⁹ “La delegación de funciones en el sector privado, sobre todo en el caso de Costa Rica, caracterizado por una amplia cobertura de seguridad social, debe ser una medida excepcional. Defensoría de los Habitantes”. Informe de Labores. 1999-2000. Página 389.

con inversión de fondos públicos, de un centro especializado que venderá servicios a la Caja para la atención de pacientes con cáncer, los ha expuesto previamente en relación con la compra y privatización de servicios.

No medió de previo a que se emitiera la Ley Nº 7765 del 4 de junio de 1998, estudio actuarial de los costos de la C.C.S.S. en la atención de estos pacientes, ni de la demanda insatisfecha de la población afectada. Tampoco se establecieron las principales necesidades de los servicios que en su conjunto atienden o tiene incidencia en la atención del paciente con cáncer. Simplemente se hizo una exposición sobre el deterioro de los servicios, de las carencias que enfrentan estos pacientes en el sistema hospitalario nacional con un sistema insensible y ausente a sus especiales necesidades. Se dejó de lado la verdadera discusión que ameritaba este proyecto: las razones del franco deterioro de los servicios y las responsabilidades que deben asumir tanto el gremio médico como los funcionarios de la C.C.S.S. y sus posibles soluciones inmediatas, a mediano y largo plazo.

Echa en falta esta Defensoría un análisis previo sobre las fortalezas y debilidades de los servicios de oncología y los servicios de apoyo, como biopsias y laboratorio en general, TAC y resonancia magnética, no se establecen rutas críticas, ni responsables, ni causas. Sin conocer estos elementos, porque estos datos nunca fueron aportados en el Expediente Legislativo en el que se discutió el proyecto, se propone y aprueba la creación de un Instituto especializado en cáncer cuyo principal objetivo es la construcción de un costoso edificio para atender a un reducido número de pacientes, es decir, aquellos que requieren tratamiento con acelerador lineal.

Sobre este punto valga citar los datos obtenidos de entrevista sostenida con el Dr. Fernando Ferraro, Gerente Médico de la CCSS. El Dr. Ferraro indicó a la Defensoría en reiteradas oportunidades, que la C.C.S.S. no había realizado la compra de un acelerador lineal porque no todos los pacientes con cáncer requieren ser tratados con éste, es decir, según la manifestación del Dr. Ferraro, Gerente Médico de las C.C.S.S., muchos de los pacientes con cáncer requieren de este tipo de tratamiento solamente si la enfermedad es diagnosticada en una etapa avanzada y que en varios casos es recomendada la cirugía y la quimioterapia o la Braquiterapia, servicios que brinda la C.C.S.S., por lo que solamente un reducido número de pacientes con cáncer requieren del servicio de acelerador lineal.

El I.C.C.C tal y como se ha demostrado en ese mismo informe, no contempla en su presupuesto del programa de educación y prevención del cáncer en general.

Preocupa también a la Defensoría que el acceso a ese centro de atención especializada por parte de todos los habitantes del país no quede garantizado, especialmente el caso de las personas indigentes, ya que los convenios que suscriba eventualmente la C.C.S.S. con el ICCC en aplicación del numeral 19 de su Ley de creación no podrían incluir a la población indigente por cuanto la normativa que regula a los asegurados por el Estado, la Ley de Seguro por el Estado, no prevé la posibilidad de brindarles servicios médicos por medio de la modalidad de compra de servicios. (Ver Oficio No.4185 del 8 de febrero de 2000 de la Gerencia Médica de la C.C.S.S.)

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes que la ley de creación del ICCC se aprobara apoyada en la premisa de que la C.C.S.S. no puede mejorarse y que las opciones de salud hay que buscarlas fuera del sistema público, porque ello implica que a la vuelta de los años, cada uno de los servicios especializados: cardiología, oftalmología, ortopedia, trasplantes, entre otros, justificarían en los mismos criterios de urgencia y deterioro de los servicios de la C.C.S.S. la realización de proyectos y hospitales especializados independientes de la C.C.S.S. a la que le venderán los servicios que usualmente prestaba, más caros a pesar de haberse financiado con recursos públicos y aval del Estado, agotando así los recursos generados por el seguro de salud y reduciendo en un breve periodo de tiempo la capacidad económica de la C.C.S.S. para mantener el principio de universalidad en los servicios públicos y convirtiendo en letra muerta la disposición contenida en el artículo 73 de la Constitución Política.

De llevarse adelante el proyecto, el nuevo diseño de la política de salud en el país será la siguiente: servicios de excelente calidad para un 10% o un 15% de la población nacional que así lo requiera, con una clara afectación de los demás servicios que asumió la C.C.S.S. a partir del proceso de reforma en salud.

iv. De la naturaleza pública de los recursos del ICCC

A pesar de que en un inicio de la investigación el señor Ministro de Salud, en su calidad de Presidente del Instituto Costarricense contra el Cáncer, indica a la Defensoría mediante oficio No ICCG-G 193-99 del 2 de noviembre de 1999, que en el primer semestre del año 2000, estaría licitándose la construcción del Centro Hospitalario para atender pacientes con cáncer y que el

procedimiento a utilizar para la construcción, equipamiento y administración del referido hospital era la figura de licitación pública y que consideraban el dar en concesión la administración del citado centro de atención hospitalaria, posteriormente, da cuenta la Defensoría de los Habitantes, con fundamento en lo consignado en actas y los convenios suscritos por el Presidente del Instituto que se han realizado negociaciones directas con organismos canadienses sin que se respetara ninguno de los procedimientos inicialmente anunciados por el señor Ministro de Salud en su doble condición de Presidente del Instituto.

No solamente acredita la Defensoría la omisión de estos procedimientos, usuales en la contratación de entidades públicas, sino que se han realizado pagos anticipados por un valor de un millón y medio de dólares con fundamento en esos contratos suscritos, sin haber obtenido ni el refrendo ni la previa autorización de la Contraloría General de la República. Esta situación se debe muy probablemente, a que los asesores legales del Instituto han expuesto la tesis de que los dineros que administra y recibe la Fundación por parte de la Junta de Protección Social no tienen una naturaleza pública en la medida en que se trata de un impuesto que paga el particular al cambiar su premio.

Es evidente que en materia tributaria, las tasas o tributos; en este caso el impuesto a los premios de lotería que se recaudan para ser remitidos a la I.C.C.C., mantienen la naturaleza de fondos públicos y su necesario control y sujeción a fines públicos.

Mientras en la actividad financiera estatal la creación de un impuesto o tributo responde a la obligación de satisfacer determinadas necesidades de orden público, en la esfera privada se trata de una actividad esencialmente reproductiva de ingresos y beneficios para los particulares inversores.

La naturaleza del tributo la definen varias características las cuales concurren en la ley de creación del Instituto Costarricense contra el Cáncer, a saber: de acuerdo con el principio de reserva de ley, nace como una manifestación del poder tributario del Estado, y mediante sanción de una norma de rango legal, establece el hecho generador, la obligación del sujeto pasivo, el momento en que es exigible el tributo, el monto del mismo, que en este caso es proporcional y las exenciones.

A su vez el artículo 27 de esa ley, dispone un aumento del impuesto incrementando a un 10% el impuesto establecido en los artículos 2 de la Ley 6317 y el artículo 7 de la Ley No 5672, del cual asigna un 60% directamente al Instituto Costarricense contra el Cáncer.

De manera tal que la Defensoría de los Habitantes no encuentra asidero alguno, para considerar que por el hecho de que los particulares sean los que contribuyan con el tributo que posteriormente la Junta de Protección Social traslada al Instituto, se desnaturalice el carácter tributario de estos recursos.

Esta tesis que a todas luces resulta inconsistente permitió que se cancelara un monto superior a 1,5 millones de dólares a la Corporación Comercial Canadiense, con sede en Ottawa, Ontario, Canadá como contraprestación por un estudio para la definición de un centro hospitalario de tratamiento contra el cáncer, de conformidad con un contrato suscrito entre el Presidente de la Junta Directiva del Instituto y el representante de la Corporación el 10 de diciembre de 1999, sin que de previo se contara con la aprobación ni refrendo de la Contraloría General de la República.

v. Importancia de contar con un Sistema Oncológico Nacional vrs. la construcción de un centro especializado.

El proyecto se plantea como una unidad de investigación, docencia y tratamiento de pacientes con cáncer, pero lo cierto es que no podría avalar la Defensoría de los Habitantes la inversión superior a 121 millones de dólares y el consecuente compromiso de recursos públicos para la construcción de un hospital que no responde a necesidades reales de la población. A pesar de que se han solicitado en reiteradas ocasiones a los distintos jefes tanto del Ministerio de Salud como de la Caja Costarricense de Seguro Social, no ha sido posible conocer ningún estudio que indique u oriente hacia la necesidad de la construcción de un hospital especializado para satisfacer la demanda de atención insatisfecha ni para mejorar la calidad de esa demanda.

Tampoco se ha acreditado mediante estudios de costos que resulte más barato para el Estado costarricense comprar servicios especializados en lugar de brindarlos directamente.

En el tiempo que tiene de estar vigente la ley y a pesar de contar con un presupuesto más que adecuado, el ICCC no ha asignado ningún presupuesto para la investigación, ni para regular la docencia, ni elaborado o recomendado protocolos para el tratamiento de los pacientes con

cáncer, pero sí asignó 80 millones para campañas publicitarias en apoyo de la construcción del centro hospitalario.

A pesar de que el Instituto se crea como un ente público con varias competencias, tanto en lo correspondiente a la investigación, educación, y prevención del cáncer, es evidente que el principal proyecto que hasta ahora ha desarrollado el ICCC es el de la construcción del Hospital o centro especializado contra el Cáncer, al que le asigna alrededor del 85% de su presupuesto anual.

vi. Otras consideraciones

Estima la Defensoría de los Habitantes que además de la compra de servicios a terceros que realiza la C.C.S.S. actualmente y que ha caracterizado los últimos años de administración, o de la construcción de un hospital especializado con un alto costo, superior a los 121 millones de dólares existen otras opciones que no han sido adecuadamente evaluadas por lo que se debería realizar un estudio a efecto de establecer cuales son las debilidades en la atención de los pacientes con cáncer para determinar sus necesidades y prioridades y sobre todo si está o no en capacidad de brindar los servicios requeridos dentro del sistema público de atención en salud y establecer sus verdaderos costos.

De esta forma no sólo se estaría en la vía de mejorar el tratamiento de los pacientes con cáncer que requieren tratamiento con acelerador lineal sino a la totalidad de la población afectada por cáncer.

Las instancias públicas de salud deberán coordinar esfuerzos para mejorar la atención de los pacientes con cáncer y sobretodo, el Ministerio de Salud tiene que ejercer la rectoría que le corresponde y desarrollar una clara política pública para combatir el cáncer y mejorar las condiciones de tratamiento y específicamente impulsar medidas preventivas.

Los costarricenses merecen que se mantenga el sistema de solidaridad que ha marcado el desarrollo de este país y que se garantice la efectiva protección del derecho a la vida y de acceso a la seguridad social.

En el respectivo informe final, esta Defensoría plantea las siguientes recomendaciones:

Identificar las necesidades reales del sistema oncológico del país a efecto de determinar si se requiere un hospital especializado con las características del propuesto, es decir, 50 camas, 4 búnker, 4 salas de cirugía, con un costo superior a los \$121.000.000 para mejorar la atención de la población con cáncer o en su defecto proponer una reforma a la prioridad asignada en el artículo 18 de su ley de creación, Ley No 7765. Así como establecer las necesidades para prevención y educación, investigación.

Disponer que en adelante los convenios, contratos pactados y presupuestos del I.C.C.C. sean consultados y refrendados por la Contraloría General de la República.

Abstenerse de llevar a cabo la construcción del Hospital especializado para el cáncer, mientras no se hayan recabado suficientes criterios sobre la necesidad y conveniencia para el país de llevar a cabo esa inversión, tomando en cuenta la población proyectada como atendida.

Establecer de forma efectiva los presupuestos para la prevención y la investigación del cáncer y reducir los montos relativos a la publicidad asignados para el 2001.

En caso de que finalmente se establezca la necesidad de contar con un centro de atención especializado, ordenar la realización de un estudio que contemple con precisión los costos reales de operación del centro especializado.

La realización de un estudio definitivo y comparativo de costos de la atención médica del cáncer que incluya los siguientes costos:

- a. Equipamiento.
- b. Recurso humano
- c. Capacitación del recurso humano
- d. Mantenimiento del equipamiento
- e. Instalaciones físicas
- f. Servicios de apoyo
- g. Medicamentos
- h. Servicios de diagnóstico

Integrar un Plan Integral Nacional de prevención y atención del cáncer que elabore el Ministerio de Salud, junto con las otras instituciones que integran el Sector Salud.

Realizar un estudio que tenga por propósito la definición institucional concreta de los servicios que la C.C.S.S. comprará a terceros con una proyección de tres años.

Que el Ministerio de Salud asuma el papel de ente rector, dictar dentro del período correspondiente al 2001 las políticas públicas de rectoría en materia de cáncer, incluyendo la prevención y la investigación.

Que una vez aprobados las políticas públicas de prevención, atención e investigación del cáncer, integrar al I.C.C.C. junto con la Dirección del Cáncer de la C.C.S.S. en un solo Plan Integral Nacional de prevención y atención del cáncer y dar participación a las otras instituciones que integran el Sector Salud.

Fiscalizar que la inversión cumpla con lo dispuesto por la ley de creación del ICCC. Por lo que en conocimiento de los presupuestos y las auditorías correspondientes deberá adoptar las medidas pertinentes.

vii. Comentario final

El informe final con recomendaciones emitido por la Defensoría de los Habitantes fue notificado el día 6 de febrero del 2001. A partir de ese momento y atendiendo consideraciones de la Defensoría así como de otras instituciones como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República, la Comisión de Asuntos Internacionales encargada de la elaboración del proyecto de "Ley de autorización al Instituto Costarricense contra el Cáncer para la celebración de contratos con motivo de la construcción y equipamiento de un hospital; capacitación de personal y desarrollo de un sistema oncológico expediente legislativo número 14180", inició un proceso de consultas tendientes a subsanar los aspectos señalados por las diferentes entidades.

Dentro de este contexto, y en aras de facilitar un espacio apropiado para el diálogo y la búsqueda de soluciones, la Defensoría de los Habitantes consideró pertinente suspender el envío de la acción de inconstitucionalidad consignada en el informe original. En su lugar, la Defensoría remitió a los señores diputados miembros de dicha comisión así como a los jefes de fracción de todos los partidos representados en la Asamblea Legislativa la misiva que a continuación se transcribe, la cual fue además ampliada mediante intervención de la señora defensora en la comisión respectiva.

"San José, 20 de febrero de 2000
DH-063-00

Señor
Diputado

Jefe de Fracción
Partido

Asamblea Legislativa
PRESENTE

Estimado señor Diputado:

Reciba usted un cordial saludo.

Sirva la presente para referirme de nuevo al Expediente Legislativo N° 14180, "Ley de Autorización al ICC para la celebración de contratos con motivo de la construcción y equipamiento de un Hospital: Capacitación de personal y desarrollo de un Sistema Oncológico" mismo que esta en estudio por parte de la Comisión de Asuntos Internacionales de esa Asamblea Legislativa. La Defensoría ha procedido a analizar el texto sustitutivo de la iniciativa que se discute el cual fue puesto a disposición el pasado viernes 16 de febrero del presente.

En ese sentido, con gran preocupación la Defensoría de los Habitantes se permite señalar a los señores Diputados que el texto sustitutivo de mérito no corrige las deficiencias del proyecto original.

Como es de su estimable conocimiento, no se restituye la potestad del dictado de políticas públicas que inviste de rectoría al Ministerio de Salud en materia de la enfermedad del cáncer, por lo que consideramos necesario aprovechar la oportunidad para modificar el artículo primero de la Ley N° 7765.

Por otra parte, si bien el artículo cuatro señala que el ICC prestará sus servicios a todos los costarricenses al amparo de los compromisos de gestión que se celebren con la CCSS, se omite establecer la obligación de que los mismos sean de igual o menor costo que los prestados por la CCSS.

En lo que se refiere a ejecución de obras públicas el proyecto no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 182 de la Constitución Política

Adicionalmente el proyecto está dirigido únicamente a las acciones destinadas a la construcción del Hospital, siendo que el legislador estableció mediante los artículos 1 y 18 de la Ley N° 7765, responsabilidades al Instituto en materia de docencia, investigación y prevención de la enfermedad.

Del señor Diputado, con las muestras de mi consideración, suscribe

Atentamente

*Sandra Pizsk
Defensora de los Habitantes de la República"*

Con posterioridad a esos hechos, la Defensoría recibió con fecha 15 de marzo del 2001 un recurso de reconsideración suscrito por el Dr. Rogelio Pardo Evans, en su calidad de Presidente de la Junta Directiva del ICCC, el cual se encuentra pendiente de resolución.

Así mismo se recibió con fecha 27 de febrero un nuevo texto sustitutivo por parte del Diputado Alvaro Trejos Fonseca, Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales, en el cual se consigna que "durante la sesión celebrada en esta fecha, se aprobó una moción para solicitarle el criterio de la Institución por usted representada".

Es criterio de la Defensoría que el espacio de diálogo que se ha propiciado desde la fecha en que se remitió el informe original ha permitido la incorporación de nuevos elementos que contribuyen a subsanar, al menos, algunas de las preocupaciones señaladas por la Defensoría. Entre ellas, la restitución de la rectoría al Ministerio de Salud la cual si bien aún requiere de ajustes que se deben hacer llegar a las instancias legislativas correspondientes, constituyen ya un avance significativo. De igual forma se reconoce la introducción de procedimientos de licitación establecidos en el artículo 182 de la Constitución Política y en la Ley de la Contratación Administrativa.

Siendo esa la situación, la Defensoría ha remitido a la comisión respectiva las observaciones que ha continuación se detallan:

*"San José, 8 de marzo de 2001
DH-85-01*

*Señor
Diputado
Alvaro Trejos Fonseca
Presidente
Comisión de Relaciones Internacionales
Asamblea Legislativa
PRESENTE*

Estimado señor Diputado:

Reciba un cordial saludo.

Tengo el agrado de dirigirme a usted y a los señores diputados miembros de la Comisión de Relaciones Internacionales, para expresar las consideraciones de la Defensoría de los Habitantes respecto del proyecto de ley: "Autorización al Instituto Costarricense contra el cáncer para la celebración de contratos con motivo de la construcción y equipamiento de un hospital, capacitación del personal y desarrollo de un sistema oncológico", Expediente Legislativo No. 14180.

En el artículo primero del proyecto referente a las acciones que serán contratadas con la Corporación Comercial Canadiense (C.C.C.), se estima que debe precisarse los alcances del término "transferencia tecnológica".

En este mismo artículo se mantiene la estructura de subcontratación que fuera señalada en el Informe de esta Defensoría, lo cual a juicio de esta Defensoría incrementa los costos del proyecto.

En relación con el artículo segundo es pertinente puntualizar su redacción en términos que el procedimiento de licitación pública resulta de necesaria aplicación a los diseños, planos, asesorías, supervisión, capacitación y transferencia tecnológica para el Hospital. Lo anterior a efectos del artículo 182 de la Constitución Política.

En el artículo 3 primer párrafo donde dice: "El Hospital contra el Cáncer", se sugiere su sustitución por la frase: "El Instituto Contra el Cáncer", ello en razón de determinar con toda claridad lo atinente al tema de la rectoría. Para estos efectos además este artículo debe reformar el artículo 1 de la Ley No. 7765 "Ley de Creación del Instituto Contra el Cáncer", en lo conducente. En ese sentido se sugiere respetuosamente a los señores diputados a efectos de conexidad con el Texto sustitutivo al proyecto de ley que se estudia, sea denominado: "Autorización al Instituto Costarricense contra el cáncer para la celebración de contratos con motivo de la construcción y equipamiento de un hospital, capacitación del personal y desarrollo de un sistema oncológico y reformas a la Ley No. 7765".

En ese mismo artículo tercero párrafo segundo se sugiere que en lugar de "costarricenses" se lea "habitantes", ello en función de la nomenclatura que las Convenciones Internacionales en materia de derechos humanos acuñan para una efectiva protección de los derechos humanos.

En este mismo artículo tercero se estima necesario cambiar donde se lee "similares" a efectos de que diga "iguales o menores", toda vez que ese es el objetivo en materia de costos del servicio que persigue el proyecto.

En espera de que las anteriores observaciones sean tomadas en consideración por los señores Diputados, suscribe, con las muestras de mi más alta consideración,

Sandra Piszcz

Defensora de los Habitantes de la República

- d. Comparecencia de la Defensora de los Habitantes ante la Comisión que estudia la CCSS.
Valoración de la solicitud de intervención

La Comisión Especial de la Asamblea Legislativa designada para "analizar la calidad de servicios, compra de servicios privados, utilización de recursos de la CCSS para la enseñanza universitaria privada, medicamentos y pensiones", aprobó una moción para convocar a la señora Defensora de los Habitantes a comparecer a esa instancia legislativa para analizar los temas que esa Comisión tiene como mandato de estudio y recomendación al Plenario Legislativo.

En el Acta de la Sesión Ordinaria No. 18 de jueves 06 de febrero de 2001 de la Comisión Legislativa de mérito, consta la comparecencia de la señora Defensora, en la cual se tratan entre otros, los temas del superávit financiero con el que funciona la CCSS , falta de planificación para cubrir las necesidades operativas, atraso en las licitaciones de compra de equipos médicos, materiales y medicamentos, el desmantelamiento de servicios tales como cardiología, oftamología, braquiterapia.

Estas argumentaciones reiteran la posición de la Defensoría de los Habitantes en cuanto a la inadecuada prestación de algunos servicios de la CCSS y que en distintas oportunidades han sido puestos en conocimiento, tanto de las autoridades de salud como a los señores Diputados, en los Informes de Labores de esta Institución, correspondientes a los períodos 1998-1999, 1999-2000 y 2000-2001, así como en los distintos informes finales producto de quejas en materia de salud formuladas por los habitantes.

En esa oportunidad la señora Defensora de los Habitantes indicó a los señores Diputados miembros de esa Comisión que: "...dentro de los análisis que están haciendo y como conclusión de su trabajo, sobre la cual estoy segura de que tienen una gran información, les pediría que consideren la posibilidad de una intervención de la Junta Directiva y los niveles gerenciales de la Caja Costarricense del Seguro Social."

A partir de ello se suscitó un diferendo de criterios entre las autoridades de la CCSS y esta Defensoría en relación con la necesidad y viabilidad legal de la misma.

Sobre la primera, la Defensoría ha reiterado públicamente que aunque se reconocen los esfuerzos realizados para corregir problemas históricos de la Institución los mismos son de tal magnitud que ameritan medidas de carácter extraordinario.

Entre otros servicios que presta la CCSS, la Defensoría ha investigado y analizado entre otros, los que a continuación se puntualizan, evidenciando situaciones preocupantes:

i. Compra de servicios en radioterapia

A pesar de que la Contraloría y la Junta Directiva de la CCSS autorizaron la compra de servicios en forma temporal, se ha continuado con esa práctica durante tres años, con un elevadísimo costo para la Institución

de seguridad social. Tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla comparativa de costos del servicio de acelerador lineal¹⁴⁰:

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

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

Se conoce la Auditoría de la C.C.S.S. que acredita el pago en exceso superior a ₡ 12 350 279 (\$ 44 600) a una empresa por servicios de radioterapia y en pago anticipado sin tomar en cuenta la posibilidad de muerte de los pacientes sin haber finalizado el tratamiento o que estos abandonen el mismo por afecciones en la salud.

ii. Compra de servicios de cirugía oftalmológica

Desde el año 1995 se conoce de la situación de los servicios de oftalmología con el otorgamiento de un subsidio para que algunos pacientes fueran atendidos en la Clínica Barraquer de Colombia con un costo de 155 millones de colones anuales. La Caja señaló que ha invertido aproximadamente 40 millones de colones para la adquisición de equipo especializado, a pesar de lo cual se sigue enviando pacientes fuera del país o se sigue comprando servicios a clínicas privadas

La Contraloría General de la República otorgó la respectiva autorización para la compra de servicios particulares en cirugía oftalmológica. La Junta Directa de la Caja determina un plazo de seis meses

¹⁴⁰ En esta tabla no se incluyen los costos que generaría la contratación de un físico médico, un ingeniero electrónico, un médico especialista en oncología y tres radioterapeutas, quienes según datos aportados por la Dirección General del Servicio Civil, los dos primeros equivaldrían a profesionales 3, con un salario total anual de ₡3.736.605.01; el tercero, equivaldría a un profesional G-2, con un salario total anual de ₡4.308.903.29; y los últimos equivaldrían a un asistente de salud 3, quien devenga anualmente ₡1.668.391.56. Lo anterior correspondería a un gran total anual de ₡16.787.287,97, que por paciente representa ₡55.957.62.

como límite máximo del proyecto a partir del 12 de abril de 2000. Sin embargo, a la fecha 2001 se siguen comprando servicios particulares. El costo se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla de costos
OPERACIÓN DE CATARATAS¹⁴¹

Opción de tratamiento	Monto
Clínica privada	¢143.333
C.C.S.S.	¢101.580

Tabla de Costos
vitrectomía compleja con endoláser
e inyección de silicona.1998

Opción de tratamiento	Monto
Subsidio atención fuera del país	¢789.000
Clínica privada nacional	¢500.000
C.C.S.S.	¢444.747

iii. Compra de servicios de braquiterapia.

En 1999, se autoriza a la Gerencia Médica para que adquiera servicios de braquiterapia, ante la necesidad de intervenir el servicio y suspender la prestación del mismo por la obsolescencia del equipo y el decaimiento de las fuentes utilizadas.

A la fecha se continúan comprando servicios, y no se ha adquirido el equipo nuevo, todo ello con los siguientes costos para el país. Se han enviado cerca de 600 pacientes por año a tratamiento en el exterior con un costo de \$2,400.00 por paciente. Al año esta erogación representa para la CCSS \$1.440,000.00

Iv Córneas¹⁴²

¹⁴¹ Este dato corresponde a los costos consignados para el período de 1998.

Para octubre del 2000 había 300 pacientes en lista de espera para ser operados, con un tiempo de espera de seis meses a 1 año. La opción del paciente es recurrir a la consulta privada donde puede ser operado en la misma semana.

"La escasez de córneas causa especial atención cuando se ha logrado acreditar que en forma privada los especialistas en oftalmología logran obtener las córneas para las intervenciones que hacen a sus pacientes, y por las que se cobran sumas considerables. Sin intervenir en este ámbito -en el que privan las relaciones entre privados por excelencia- es importante preguntarse acerca de la procedencia de dichos tejidos; no existe otra causa que las mismas fuentes que servirían para proveer a los servicios públicos; no obstante en este último caso no son utilizadas para solventar las necesidades de los asegurados; sistema que se encuentra fuera de todo control.

Es relevante retomar la importancia de viabilizar alternativas para el suministro de córneas. De acuerdo a la información suministrada por la Medicatura Forense pese a la existencia del personal capacitado y de los recursos materiales necesarios, gran cantidad de tejidos se pierden por la dilación de tiempo que existía entre la muerte de los sujetos y la extracción por parte de los disectores y patólogos de las córneas.

Es fehaciente la ausencia de controles que garanticen el destino de las córneas, así como su utilización, muestra de ello es la ausencia de controles internos, técnicos (no existe criterio médico que determine la prioridad de cada paciente) y económicos (la CCSS gira recursos para los sueros de mantenimiento de las córneas de cada paciente operado, y la entidad privada le pide una "donación" a cada asegurado de 15.000 colones).

En este caso se acredita el uso de fondos públicos para la compra de sueros y otros materiales conexos.."

iv. Desabastecimiento de medicamentos en todas las farmacias de la CCSS

Bajo el expediente No. 9795-23-2000, se investigó el desabastecimiento de medicamentos en farmacias de la CCSS.

¹⁴² Expediente No. 7056-23-99

Según el Informe del Area de Auditoría Operacional de la C.C.S.S. No AO-076-R-2000 se constata que al 29 de marzo de 2000, 69 medicamentos se encontraban con registro de existencias en cero.

Dentro de las causas que señala este informe cabe destacar que identificó 60 órdenes de compra retenidas por falta de presupuesto mientras que la misma CCSS reconoce que el presupuesto asignado para la compra de medicamentos del presente período es de 19 mil millones de colones, cifra que supera a la del año 1999 en un 38,78 %.

En el expediente No 9795-23-2000 se analizó el caso del desabastecimiento de medicamentos en el Hospital Nacional de Niños. En este Hospital en 1997 los plazos de trámites de compra de medicamentos tardaban 5.5 meses, mientras que para el 2000 el plazo promedio de adquisición de medicamentos alcanza 15.5 meses.

En el Hospital Nacional de Niños el faltante de medicamentos en julio de 1999 fue de un 4,51 % de medicamentos agotados, en agosto de 2000 el faltante ascendía a un 8,21 %.

v. *Deterioro de equipos en el Servicio de Cardiología*

En el expediente No 9497-23-99, se tramitó una denuncia por equipos de diagnóstico y tratamiento de las enfermedades cardiovasculares obsoletos y requerían mantenimiento o nueva adquisición.

Los angiógrafos no funcionan y se solicita su compra a la CCSS, la cual adquiere un angiógrafo portátil en octubre de 1999, cuando dejaron de funcionar todos los equipos de los Hospitales nacionales. Cada angiógrafo cuesta 100 millones de colones y no estuvo prevista su compra.

En marzo de 1999 el Hospital San Juan de Dios solicita la compra de equipo de hemodinamia (ver oficio No 2544-DG-99 del 24 de setiembre de 1999)

Lejos de adquirir los equipos solicitados mediante procedimientos expeditos, se aprueba la compra de servicios en cardiología a un centro privado, con un costo de 172,000 colones por

paciente ¹⁴³, lo que representó sólo por parte del Hospital Dr. Calderón Guardia, una erogación de C240 millones de colones en tres meses, según lo informa la Dirección Médica de ese hospital.

vi. El caso del Servicio de Neonatología del Hospital México

La investigación se abrió a raíz de una queja interpuesta por un médico del servicio de Neonatología del Hospital México, en la que refería la persistencia, durante casi diez años, de condiciones inadecuadas de atención en el Servicio de Neonatología. Entre los problemas denunciados mencionó el hacinamiento y falta de un espacio adecuado, escasas medidas sanitarias y falta de personal. Situaciones propicias para la proliferación de infecciones intrahospitalarias, riesgos de mala praxis, además de imposibilitar la atención adecuada en caso de emergencia. ¹⁴⁴

También hay abierta una investigación por problemas similares en el Hospital Nacional de las Mujeres "Dr. Adolfo Carit", que se tramita bajo el expediente N° 10247-26-2000-QJ y que se encuentra pendiente de resolver.

A raíz de estas quejas, la Defensoría tomó la determinación de ampliar las investigaciones al resto de los Hospitales y Clínicas del país, para el servicio de neonatología.

Además de lo anterior la Defensoría de los Habitantes pone a disposición de los señores Diputados las mas de trescientas quejas y consultas en materia de: acciones y omisiones que atentan contra la salud preventiva y la inmunización, denegación, deficiencia o maltrato en la en la prestación del servicio de salud, mal funcionamiento de EBAIS, negligencia médica o mala práctica médica, violación de los derechos de información y atención clínica a los pacientes, falta de recursos para los servicios de salud, violación de los derechos de las mujeres en la atención de su proceso de maternidad.

Vistas las razones sobre la necesidad de intervenir la CCSS, es menester pronunciarse sobre la procedencia jurídica de intervenir la Institución.

¹⁴³ La Nación. Viernes 23 de julio de 1999. Página 4^a/El País.

¹⁴⁴ Esta queja fue tramitada bajo el expediente No. 9376-26-2000-QJ.

La Defensoría de los Habitantes sostiene que la CCSS tiene dos tipos de funciones: una principal, relativa al gobierno y administración de los seguros sociales - a que se refiere la autonomía que le concede el artículo 73 de la Constitución Política; y otra derivada e instrumental, referente a la administración de los servicios hospitalarios, necesarios para atender los riesgos que cubre el seguro de enfermedad que administra.

La autonomía constitucional la cubre respecto a lo primero, no así de lo segundo, que es una materia técnica, cuyo control y regulación corresponde a otras autoridades. Por eso la Ley General de Salud dispone: primero en sus Disposiciones Generales (arts. 1 a 8), que corresponde al Estado mediante el Ministerio de Salud, " la normación, planificación y coordinación de todas las actividades, públicas y privadas, relativas a salud"; y, luego dedica toda la Sección II de su Capítulo II (arts 79 a 80), a regular "los deberes de las personas que operan establecimientos dedicados a la atención médica", públicos y privados sin excepción.

En otras palabras, que, precisamente porque todo lo referente a la atención hospitalaria y reglas de salud, no es parte de la autonomía administrativa y de gobierno de la CCSS, la ley lo ha asignado como competencia del Ministerio de Salud, a quien le corresponde sobre aquélla la autoridad regulatoria y contralora superior.

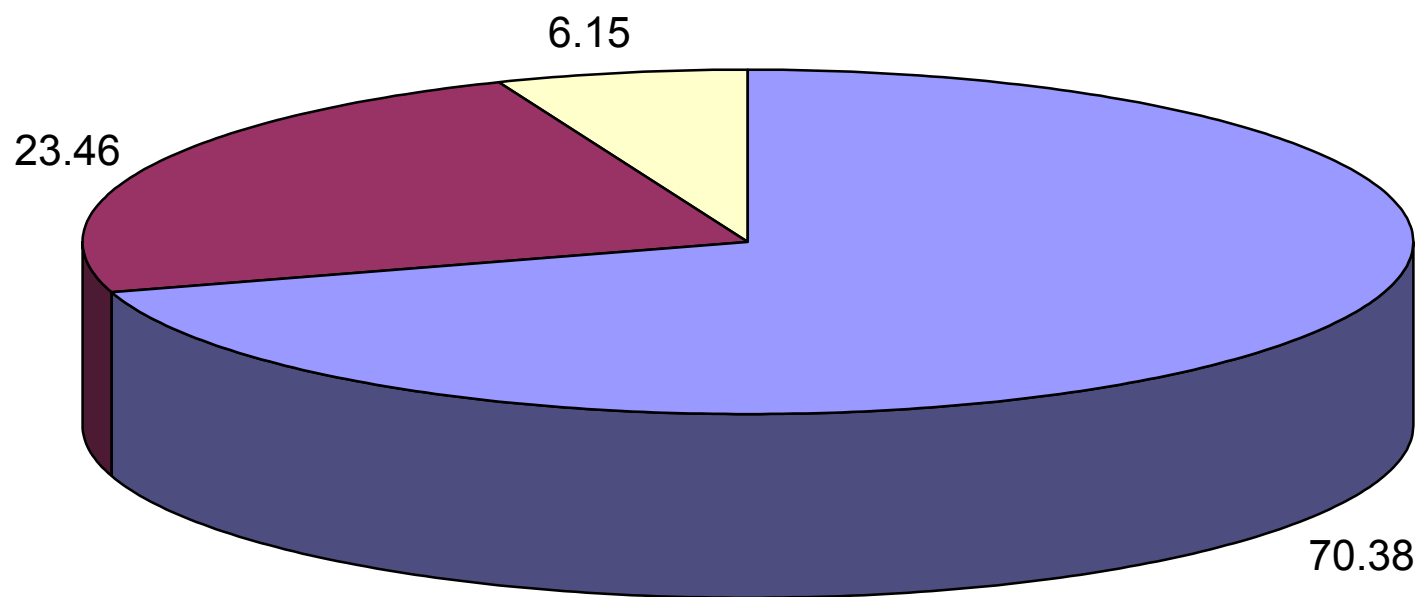
Por eso la posición de la Defensoría atiende a toda la administración hospitalaria que desde el punto de vista de la salud de los pacientes, desemboca de una manera absolutamente congruente con la petición a los señores Diputados de valorar una intervención - en esta materia - la que ejercería las autoridades competentes, que conforme a la legislación vigente serían las de Salud, aunque los señores diputados bien podrían disponer por ley alguna otra vía, porque en esta materia la CCSS no goza de autonomía constitucional de gobierno o de administración frente al legislador.

Así, aunque aceptáramos la hipótesis de que la autonomía de la CCSS cubre también lo relativo a la administración hospitalaria, lo que obviamente no es así porque el concepto constitucional se refiere a los seguros - y no a las prestaciones para cubrirlos - también encontraríamos que nuestro régimen constitucional y legal, y toda la doctrina del Derecho Administrativo, prevén la figura de la "tutela", como control genérico de legalidad y no puntual, del Estado - mediante el Poder Ejecutivo - sobre su administración descentralizada de lo que forma parte la capacidad de dictar "directrices" (arts 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública), sobre la cual tanto la jurisprudencia de la Sala Constitucional como los

dictámenes de la Procuraduría General de la República han establecido que no lesionan la autonomía de los entes que la tengan conforme a la Constitución.

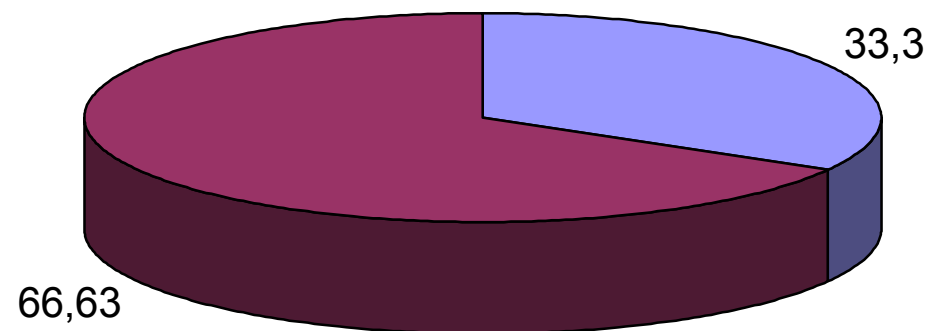
Siendo competencia de los señores Diputados determinar lo procedente, la Defensoría de los Habitantes cumple con su obligación legal de fundamentar la solicitud formulada en la comparencia que se comenta en este aparte.

TEMATICA DEL AREA CALIDAD DE VIDA



Casos Atendidos en la Defensoría de los Habitantes
Período Enero-Diciembre 2000

VIVIENDA



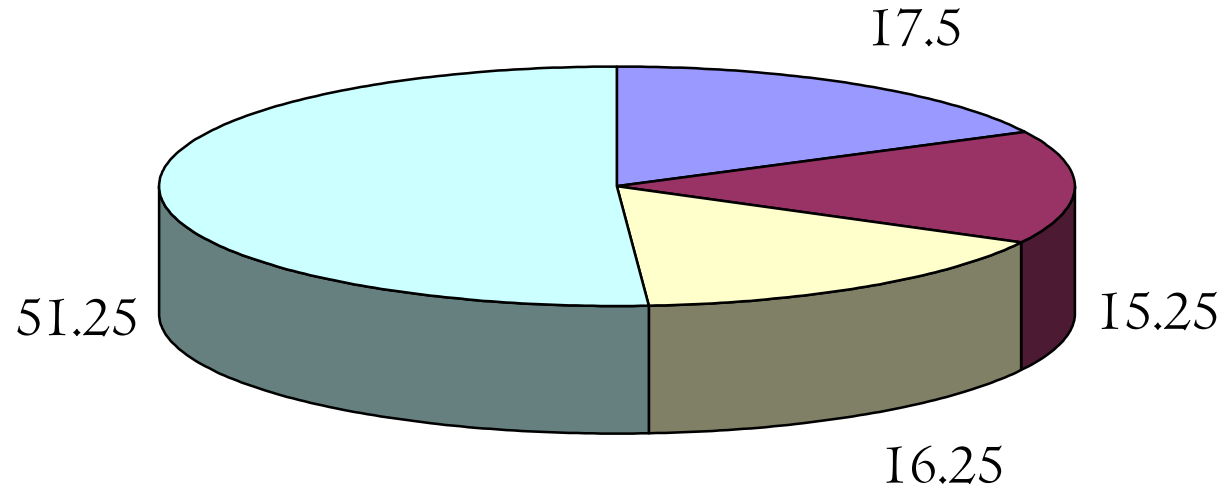
■ Subsidios y Bonos

■ Calidad Constructiva (Marginada, Aguas Negras y Falta de Supervisión)

Casos Atendidos en la Defensoría de los Habitantes

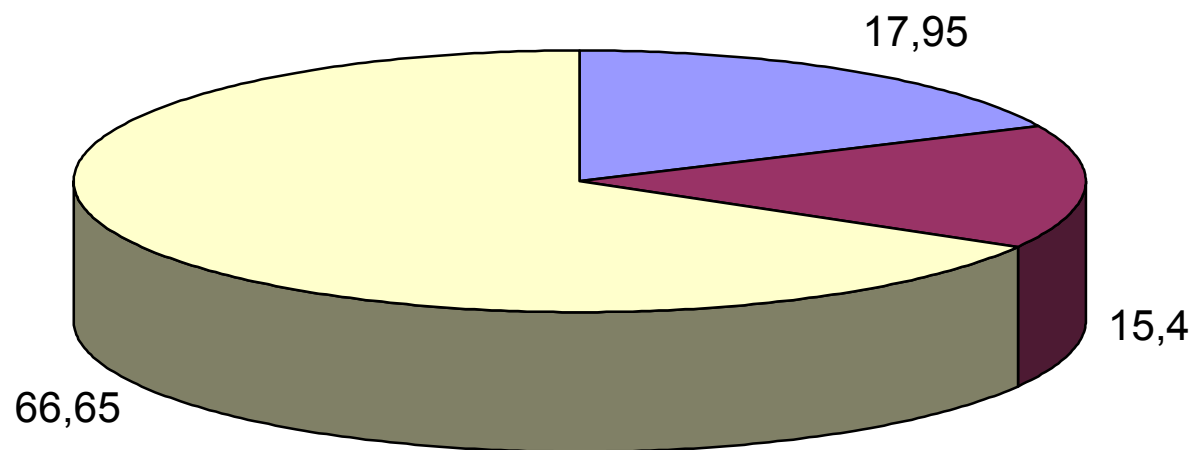
Período Enero-Diciembre 2000

DERECHO A LA SALUD



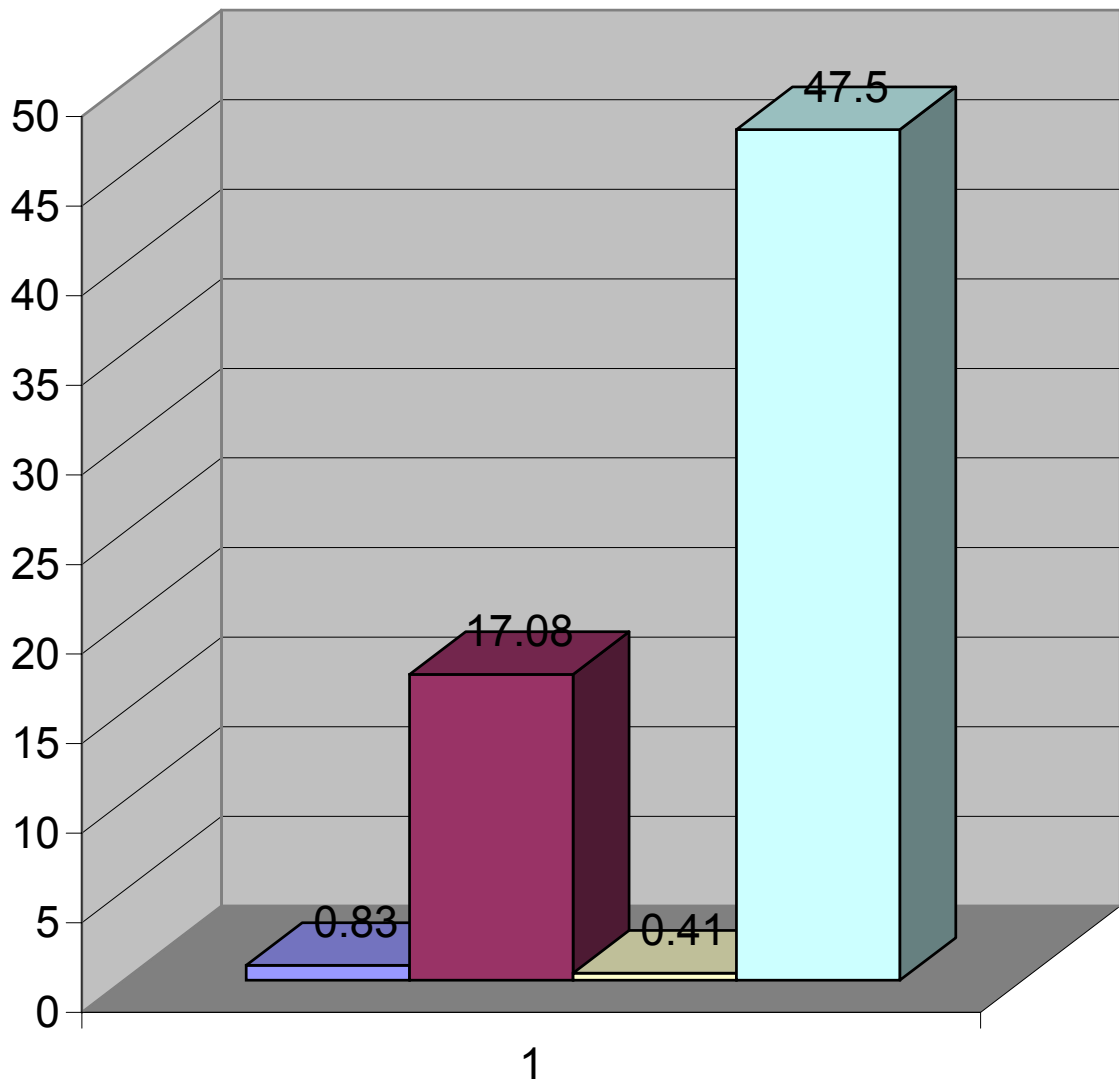
- Otros
- Suministro de Medicamentos
- Negligencia y Mala Práctica Médica
- Denegación y Maltrato

CONTAMINACION AMBIENTAL



■ Agua ■ Otros ■ Contaminación Atmosférica

CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA



- Agroquímicos y Plaguicidas
- Gases, Humo, Polvos, Olores y Otras Partículas Totales en Suspensión
- Ondas Electromagnéticas
- Sonido

3. Actualización de las gestiones realizadas ante la jurisdicción constitucional:

- Acción de Inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N° 28174-MP-C-MINAE-MEIC, "*Reglamento de Trámites para los Estudios Arqueológicos*", se tramita en la Sala Constitucional bajo el Expediente No 7926-99, el cual se encuentra listo para ser resuelto luego de que las partes se apersonaran a esa Sala.
- Acción de Inconstitucionalidad contra el Decreto N° 28113-S "*Reglamento para el Registro de Productos Peligrosos*" tendiente a la eliminación de registros y controles en esta materia, interpuesto por el Colegio Federado de Químicos e Ingenieros Químicos, y en donde la Defensoría de los Habitantes coadyuvó ante la Sala Constitucional, apoyando la tesis de que dicho acto dejaba desprotegidos a los habitantes, lesionando los derechos a la vida, la salud y a un ambiente sano y libre de contaminación. Dicha acción se tramitó bajo el número de expediente 8561-99 y sobre este asunto fue emitida la resolución N° 11531-2000, de las 14:55 en la que se declara sin lugar la acción. Sin embargo, los magistrados Mora, Arguedas y Vargas salvaron el voto y declararon parcialmente con lugar la acción. Declararon inconstitucional el artículo 5 inciso 3 del Decreto Ejecutivo N° 28113-S. Además, declararon inconstitucional la derogatoria del artículo 10 del Decreto Ejecutivo N° 26905-S publicado en La Gaceta N°63 del 31 de marzo de 1998 realizada por el decreto impugnado.
- Acción de Inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo No. 78718-S, Reglamento para el Control de la Contaminación por Ruido, presentado por esta Defensoría el 4 de setiembre de 2000. Pese a las reiteradas denuncias recibidas por contaminación sónica por parte del Ministerio de Salud, fue emitido el decreto Ejecutivo N° 78718-S en el que se aumentó el nivel máximo permitido de decibeles, se cambió el horario diurno extendiéndolo hasta las 20 horas y se crearon zonas de tranquilidad contemplando únicamente un 10 % del día como de silencio total. Dicho decreto fue impugnado ante la Sala Constitucional, a la fecha se han pronunciado las partes y el expediente se encuentra listo para el

dictado de la resolución final. Esta acción de inconstitucionalidad se tramita bajo el número de expediente 00-007341-007-CO.

Es importante señalar que en las anteriores acciones, la Procuraduría General de la República, órgano asesor de la Sala Constitucional, ha considerado que los actos impugnados, violentan derechos constitucionales y que la eliminación de trámites innecesarios no puede llevar al extremo de desproteger a los habitantes.

- Acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría de los Habitantes, debido a la interpretación dada por la Contraloría General de la República en relación con la liquidación del Programa de Compensación Social. Esta acción se encuentra a la espera de resolución final y se tramita bajo el número de expediente 00-001156-007-CO.

Preocupa sobremanera a esta Defensoría que los mecanismos de control se vean debilitados con la emisión de este tipo de normas y que se pretenda además, vía de la reforma legal, eliminar la posibilidad de consulta facultativa de constitucionalidad para los diputados con lo que se suprime tal y como la misma Sala ha señalado en otras oportunidades el efectivo ejercicio del control previo de constitucionalidad

F. Dirección de Niñez y Adolescencia

La Dirección de Niñez y Adolescencia se estableció formalmente como una Dirección de Defensa desde abril de 1998. Con esta iniciativa la Defensoría de los Habitantes retomó lo que históricamente se había creado en 1987 como "Defensoría de la Infancia" (Decreto Nº 17733-J) y reafirmó el compromiso de "protección especial, social y jurídica" con este sector de la población, tal y como lo establece nuestro ordenamiento jurídico.

La Defensoría ve con suma satisfacción que en la "**Vigésima Tercera Sesión del Comité Mundial de los Derechos del Niño (Ginebra)**", celebrada el 14 de enero del 2000, al considerar el segundo informe periódico de Costa Rica en sus sesiones 595 y 596, en las observaciones concluyentes sobre los progresos alcanzados por el Estado Parte, señala:

"El establecimiento de una Dirección de Niñez y Adolescencia, dentro de la Defensoría de los habitantes, es considerado una medida positiva en consonancia con la recomendación del Comité (CRC/C/15/Add. 11, para. 11). En ese sentido el Comité también recibe con beneplácito que la Defensoría de los Habitantes haya establecido un

Foro Permanente para la Evaluación de la implementación del Código de la Niñez y Adolescencia, en la que participa la sociedad Civil”.

Comprender y sobre todo aceptar, que los niños y niñas poseen una realidad y necesidades, así como derechos propios que trascienden el marco familiar, no es un asunto sencillo en la sociedad actual. La creación de una Dirección de Niñez y Adolescencia no es sino parte de un proceso de reconocimiento paulatino que se gesta a partir del siglo XX, de que la misma inocencia y vulnerabilidad de los niños y niñas hace necesaria una respuesta específica -adicional- de la sociedad, tanto legislativa como práctica, que tenga en cuenta sus especiales necesidades y circunstancias vitales.

Dos razones de orden jurídico justifican la existencia de derechos humanos específicos de la niñez. En primer término la consideración de que la Declaración de los Derechos Humanos se define como: **“Los derechos básicos inalienables de todo hombre, mujer y niño por el hecho mismo de existir.”** En segundo lugar, el hecho de que el artículo 25 de dicha Declaración señala que: **“La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados especiales.”**

De esta forma queda establecido el principio universal de **“protección especial y promocional”**, el cual obliga a un trato de singular cuidado con la infancia, en función de su vulnerabilidad y de que sus necesidades específicas son mayores, así como la garantía y promoción para que los niños, niñas y adolescentes disfruten efectivamente de esos derechos. Este principio universal es el pilar fundamental sobre el que se sostiene la especificidad de la atención, protección, defensa y restitución de los derechos de la niñez y la adolescencia, dando lugar a la existencia de instancias especializadas de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos de este período de la vida humana.

Una Dirección de Niñez y Adolescencia dentro del marco de acciones de la Defensoría de los Habitantes, no solamente viene a reivindicar los espacios que se habían abierto en el pasado, sino también inspira una de las tradiciones más honrosas de la historia, cual es hacer que prevalezca la prioridad y el interés superior de la niñez y la adolescencia sobre cualquier otro interés. Reconocer la especificidad de la niñez y la adolescencia como sujetos sociales de derechos, también significa abrir los espacios especializados necesarios para que hagan exigibles sus derechos. Esto sólo es posible si se crean instancias propias que puedan reconocer, captar y difundir sus necesidades, anhelos y aspiraciones.

La Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes constituye un elemento importante, un factor para perfeccionar los elementos de que dispone el país en la defensa, promoción y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Al igual que las otras Direcciones de Defensa de la Institución, se trata de una instancia ágil, sin complicados procedimientos que está fundamentalmente al servicio de las personas menores de edad y de sus intereses. Debe velar porque la actuación de la Administración, las autoridades y la colectividad en general, se ajuste al respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Sin duda alguna las necesidades y capacidades de la niñez y la adolescencia están en constante evolución a lo largo de todo su proceso de desarrollo, siendo esta una fase importante de la vida por derecho propio. No obstante, no tienen capacidad para influir sobre las decisiones que toman los adultos y que les afectan directa y profundamente.

Somos un país eminentemente joven. El 43% de la población está constituida por niños, niñas y adolescentes. De acuerdo con la experiencia acumulada en estos años de labores, se puede afirmar que en nuestro país existen y persisten diversas formas intolerables de violencia contra los niños y niñas que son una violación a sus derechos. Esta situación a menudo no es visualizada como tal, en un mundo adultocéntrico donde desde el diseño arquitectónico de los hogares, pasando por la planificación urbana, hasta las relaciones interpersonales, tienen como centro y eje primordial las necesidades de los adultos.

En efecto, la sociedad es violatoria en diversas dimensiones. Cuando por su organización, permite la existencia de condiciones de pobreza que impiden la satisfacción de las necesidades mínimas. El Estado es agresor cuando no dota de los recursos necesarios para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas, o cuando permite la exposición de los niños a un "bombardeo" incesante de mensajes violentos en los medios de comunicación. Las instituciones, las escuelas, los hospitales, las guarderías que tienen a su cargo niños y niñas, son abusivas cuando sus normas disciplinarias lesionan la integridad física o psicológica de éstos o sus recursos técnicos o materiales son insuficientes. Igualmente la familia también es violatoria de diversas formas, a veces sutiles e imperceptible a los sentidos, a veces con lesiones físicas y psicológicas que perduran para toda la vida.

En realidad muchas son las condiciones y razones que llevan a los adultos a castigar o tratar injustamente los asuntos de los niños y niñas. **Lo que sí parece ser un común denominador es la incapacidad de verlos como seres humanos con derechos propios.**

Funciona a menudo el niño como defensa del adulto, quien lo utiliza para reducir sus ansiedades, cuando no para vender productos, para suscitar falsas caridades, para proyectar sus propios fracasos o insatisfacciones, para vender noticias, en fin, son múltiples los **"usos sociales de la infancia"**, donde la niñez es cosa, es producto, es proyección o factor de compensación emocional de los adultos.

Es así como, contrario a lo que se podría pensar, la historia de los derechos de los niños y niñas, es decir, la concepción de éstos ya no como simples objetos de protección, sino como sujetos de derechos, es muy reciente.

Dichosamente para el nuevo milenio se cuenta con las bases jurídicas necesarias y un creciente reconocimiento de que la misma inocencia y vulnerabilidad de los niños y niñas hace necesaria una respuesta específica adicional de la sociedad, tanto en el ámbito normativo como práctico, que tenga como interés superior sus especiales necesidades y circunstancias vitales.

Así, la relación de la infancia resulta reformulada en dos sentidos: En primer lugar se rechaza la vieja idea según la cual la infancia pertenece a un mundo "natural" de relaciones privadas no reguladas por el derecho. Dicho de otra manera los niños y niñas dejan de ser "sólo cosa" de los padres. En segundo lugar se invierte la relación según la cual establece a la niñez y adolescencia como objetos del derecho, es decir de tutela y represión, para considerarlos como sujetos activos y protagónicos de sus derechos. Se pasa así de la tutela paternalista y autoritaria a la garantía de derechos, de la compasión-represión, a la ciudadanía de la infancia.

Hacer que se escuche la voz de los niños, niñas y adolescentes debe ser una de las razones más importantes para la existencia de un área de niñez y adolescencia específica dentro de la Defensoría de los Habitantes.

El trabajo realizado por esta Dirección en el tercer año de labores resulta de particular importancia por la labor sustantiva desplegada en temas tales como: La explotación sexual comercial, el control estatal en la nutrición adecuada (deficiencia de vitamina A), la protección de la imagen y la privacidad, la discriminación y deficiencias en la atención de las personas recién nacidas, la igualdad en la participación en el sistema escolar, el financiamiento de las instituciones privadas de protección, los niños y niñas en "riesgo social" y la protección jurídica y social de los niños y niñas abusados, entre otros temas. Asimismo se prosiguió con la tarea de

seguimiento y promoción del Código de la Niñez y Adolescencia, la exigibilidad de los derechos desde las instancias comunales y la promoción, difusión de los intereses y derechos de la niñez y adolescencia.

Todos estos temas se subsumen en dos grandes áreas de trabajo:

- Defensa: Recepción y procesamiento de consultas, denuncias y quejas.
- Promoción: Capacitación y difusión, seguimiento y exigibilidad de los intereses y derechos de la niñez y la adolescencia.
- Con el fin visualizar con mayor claridad y de forma global las acciones realizadas por esta Dirección en el segundo año de labores, se detallan algunos datos de importancia:
- Se evacuaron y resolvieron **1, 425 consultas** telefónicas o personales.
- Se tramitaron **75 quejas** sobre acciones u omisiones de la Administración que se presume son violatorias de derechos.
- Se elaboraron y editaron **25,235** ejemplares de **material educativo** para la promoción y difusión de derechos, los cuales se distribuyeron de la siguiente forma: 8,000 folletos sobre los "Derechos de las Personas Adolescentes Trabajadoras" y "Derecho a la Educación"; 10,000 ejemplares adaptados a la población adolescente sobre "Explotación Sexual Comercial" y "Derechos de la Niñez y la Adolescencia"; 7,000 ejemplares del "Código de la Niñez y la Adolescencia" y la "Ley de Explotación Sexual Comercial contra Personas Menores de Edad" y 235 "Manuales de búsqueda activa" para la detección y referencia de situaciones violatorias de derechos en el nivel local.
- En el marco del Proyecto "Red Nacional para la Detección y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Inserta en el Trabajo", se han realizado **48 actividades de sensibilización** y seguimiento con las veinticinco Juntas de la Niñez y Adolescencia en todo el territorio nacional sobre los temas de Explotación Sexual, Derecho a la Educación y Explotación Laboral, además de diversas actividades en el nivel nacional como parte de la estrategia de difusión. En estos talleres se capacitó a **1,225** miembros de las juntas, funcionarios públicos, líderes comunales, adolescentes y estudiantes universitarios, entre otros.

- Se realizaron **10 capacitaciones sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia** a funcionarios públicos de los Sectores de Salud, Educación y Trabajo y Seguridad Social, con un total de **275 participantes**.
- Se realizaron diversas actividades de promoción y difusión que incluyen: Dos actividades masivas de difusión sobre el informe de la Defensoría de los Habitantes en Materia de Niñez y Adolescencia (1999-2000), con la participación de Adolescentes, funcionarios y público en general. Se participó en 16 actividades de comisiones tales como: Explotación Sexual Comercial, Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Comisión para la Prevención y Atención del Maltrato Infantil, Consejo de la Niñez y Adolescencia. Se dictaron 18 conferencias sobre diversos tópicos de la Niñez y Adolescencia. Se asistió como participantes a 11 talleres y seminarios y en 11 foros.
- Se atendieron 79 actividades de prensa, que se distribuyen en 43 de prensa escrita, 17 de radio y 19 de televisión.

En relación con la forma en como se lleva a cabo la labor de defensa en la Dirección de Niñez y Adolescencia, se expone lo siguiente:

1. Acciones de defensa: recepción de consultas y quejas

En la labor de defensa, la Dirección de Niñez y Adolescencia recibe de forma directa o por medio de la Dirección de Admisibilidad una serie de denuncias, consultas o quejas atinentes a diversos aspectos que se refieren a las necesidades, intereses y derechos de la niñez y Adolescencia.

a. Las consultas

Estas se refieren al mecanismo más informal y de atención inmediata con que cuenta la Defensoría. En lo fundamental las consultas se refieren a demandas de orientación en la tramitación de eventuales situaciones violatorias al ordenamiento jurídico, a apreciaciones sobre las condiciones de la niñez y adolescencia, clarificación sobre la legislación nacional, recolección de información, y a menudo como una forma de escucha ante situaciones de crisis personal o familiar. Estas son realizadas por niños, niñas y adolescentes, funcionarios públicos, padres y madres instituciones privadas y adultos en general.

Algunas de estas consultas se refieren a situaciones en las que si no se realiza una acción inmediata se podría concretar una violación a los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia, por lo que se tramitan de forma inmediata a través de gestiones informales. Cuando se ha concretado la eventual violación de derechos o no prospera la gestión informal se abre el procedimiento formal de la queja.

En algunos casos las gestiones informales implican un cierto grado de complejidad tales como inspecciones, y otras se resuelven por vía telefónica o mediante una nota. Es digno de señalar que este es un mecanismo expedito mediante el cual los asuntos, de forma mayoritaria, se resuelven en términos satisfactorios para el habitante.

Durante el período comprendido entre el 1º de mayo del 2000 al 15 de febrero del 2001, se evacuaron **1,425 consultas** por vía telefónica o personalmente. Los temas de consulta al igual que en años anteriores se refieren en lo fundamental a lo siguiente:

- Código de la Niñez y Adolescencia
- Guarda, crianza y educación de los hijos. Régimen de visitas
- Abuso físico psicológico y sexual a niños y niñas
- Orientación sobre servicios institucionales (Pani, CCSS, Imas, etc.)
- Adecuaciones curriculares
- Manejo de la disciplina en el hogar y la escuela
- Funciones de los Gobiernos estudiantiles, derechos en el sistema escolar.
- Cobro de cuotas "voluntarias" en centros educativos

Una mención especial merece el tema de las **cuotas voluntarias**. Al igual que en años anteriores, durante las fechas de matrícula se reciben en la Defensoría gran cantidad de denuncias de padres y madres de familia relativas al cobro de "cuotas voluntarias" en escuelas y colegios públicos del país y cuya cancelación resulta ser requisito obligatorio para la matrícula de sus hijos. En esta ocasión tan sólo en el mes de diciembre se recibieron 50 consultas y se estudió cuáles de éstas pasarían a ser denuncias.

En relación con este asunto la Defensoría ha recomendado al Ministerio de Educación Pública emitir las directrices necesarias para que las Juntas de Educación y Juntas Administrativas se

abstengan de cobrar las cuotas voluntarias **durante los períodos de prematrícula y matrícula**. Sin embargo, esta recomendación lamentablemente no ha sido acogida.

Al respecto, el Ministro de Educación discrepa de la recomendación de la Defensoría, al entender ésta como: "consistente en instruir a los centros educativos que se abstengan de recibir inclusive las cuotas voluntarias" y fundamenta su discrepancia en que "las cuotas cuyo pago voluntariamente se solicita a los padres de familia, no sólo tienen una larga tradición sino que, desempeñan una ayuda importantísima para la satisfacción de las múltiples necesidades de nuestros centros educativos". Además indica que "no es atendible el argumento de que, por ciertos casos aislados que pudieron haberse dado en el pasado, hemos de castigar a todos los centros educativos y privarlos de esa ayuda tan importante que va en beneficio de los propios educandos" (Oficio DM-4041-99, 01 de noviembre de 1999).

Sin embargo, como bien se puede constatar en la recomendación de la Defensoría, esta nunca ha sostenido que se deba prohibir a las Juntas Administrativas solicitar contribuciones voluntarias a los padres y madres de familia, sino que se abstengan de hacerlo durante la época de matrícula.

Se ha aclarado también, en varias oportunidades, que en la Defensoría hay plena conciencia de que estas contribuciones son indispensables para hacer frente a las obligaciones que forzosamente adquieren cada año los centros educativos para garantizar el buen funcionamiento de la institución, pues los montos transferidos por del Estado son insuficientes para afrontarlas. Además se ha expresado la importancia de la participación ciudadana y de la aplicación del principio de solidaridad en materia de educación.

También se ha señalado que tanto las Juntas de Educación como las Administrativas y los Patronatos Escolares están facultados por el ordenamiento jurídico para solicitar contribuciones voluntarias a los padres de familia o encargados y realizar otras actividades tendientes a recaudar los fondos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, no se puede ignorar que esta facultad ha servido, no en pocas ocasiones, para cometer abusos que en algunos casos se traducen en condicionamientos de la matrícula de aquellos estudiantes cuyos padres se niegan o están en imposibilidad de cancelar dichas contribuciones.

De manera que la recomendación en cuestión obedece fundamentalmente a que a pesar de que la Sala Constitucional (Votos N° 902-95 y 1753-95) y esta Defensoría se han pronunciado en reiteradas ocasiones acerca de la naturaleza absolutamente voluntaria de toda contribución que se solicite, y de las directrices que se han dictado en ese Ministerio en el mismo sentido, el asunto de las cuotas se ha convertido en un fenómeno o problema persistente y se continúan presentando año tras año quejas por parte de padres y madres angustiados y molestos porque se les exige el pago de las "cuotas voluntarias" como requisito para la matrícula de sus hijos o hijas.

En este sentido hemos sostenido que la práctica de solicitar a los padres y madres de familia la contribución voluntaria en la misma circular donde se les informa sobre los requisitos de matrícula, crea confusión pues no queda claro si realmente se trata de un requisito de matrícula o no. Se ha señalado que el solo hecho de consignar como requisito de matrícula la presentación del recibo cancelado de la contribución voluntaria, constituye una violación del precepto constitucional que establece la gratuidad de la educación preescolar, general básica y diversificada en Costa Rica, pues implica la voluntad real de exigir ese dinero como aporte ineludible para la matrícula (Artículo 78 de la Constitución Política).

Las quejas evidencian que en realidad dichas contribuciones no son voluntarias pues se les exige a los padres de familia la presentación de los recibos de cancelación correspondientes (por sumas que oscilan entre los ₡ 1,000 y ₡ 7,000) y si no lo hacen la matrícula de sus hijos es objeto de condicionamientos.

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

Dada la persistencia del problema, la Institución ha programado, además, una serie de actividades dirigidas a minimizar las situaciones violatorias para lo cual ha desarrollado entre otras un calendario de visitas in situ a distintas escuelas y colegios durante los períodos de matrícula, como mecanismo de verificación y monitoreo del proceso. De las inspecciones ha podido verificar que en la mayoría de los casos las contribuciones voluntarias se imponen como requisito obligatorio de matrícula.

En igual sentido los directores de distintos centros educativos han manifestado que el aporte que reciben del Ministerio de Educación resulta insuficiente y representa, en algunos casos, apenas el 25% del total de las obligaciones reales que debe afrontar la Institución a lo largo del curso lectivo. Indican que el cobro de las contribuciones se constituye en un mecanismo indispensable para sufragar los gastos administrativos y de adquisición de algunos materiales mínimos necesarios para el buen funcionamiento de la institución (pago de guardas, compra de tiza, borradores, papelería y otros materiales, mantenimiento de equipo e infraestructura). Al respecto, se pudo efectivamente constatar las precarias condiciones de infraestructura en que se encuentran algunos centros educativos: falta de pintura, déficit de pupitres, carencia de zonas verdes o espacios de recreación adecuados, falta de recursos para sufragar el salario de un guarda que cuide la infraestructura y equipo de cómputo, entre otras. Lo anterior es preocupante, máxime si se toma en cuenta que la escuela es, después de la familia, la principal responsable de la educación de los niños y niñas y, por lo tanto, debe ofrecer un ambiente pedagógicamente propicio y las condiciones mínimas para el adecuado desarrollo del proceso de aprendizaje.

También se han realizado comunicados de prensa, volantes, notas preventivas a las instituciones denunciadas, entre otros.

En relación con este asunto la Defensoría reitera su recomendación al Ministerio de Educación Pública para que se emita una directriz a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas en el sentido de que dichas cuotas o contribuciones voluntarias sean cobradas en fechas que no coincidan con el periodo de prematrícula o matrícula.

b. Quejas

Existen tanto en el ámbito nacional como internacional diferentes tipologías específicas para clasificar y agrupar los derechos de la niñez y la adolescencia. A partir de 1998, con la creación de la Dirección de Niñez y Adolescencia y ante la necesidad de tener mayor claridad sobre la situación de los derechos de la población infantil y adolescente de acuerdo con las quejas tramitadas, la Defensoría de los Habitantes se dio a la tarea de hacer una clasificación de derechos a partir de las necesidades de las personas menores de 18 años, aglutinando los derechos en cinco ejes temáticos que agrupan las principales dimensiones en que se desenvuelve la vida de estas personas, desde su concepción hasta su mayoría de edad.

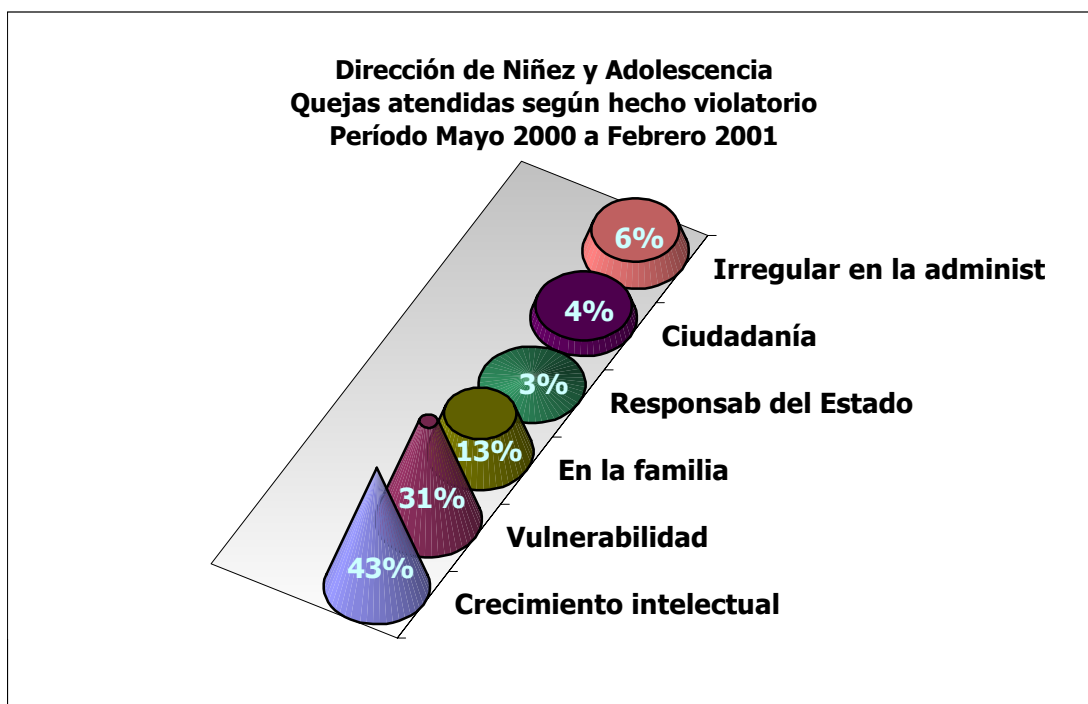
Esa clasificación de derechos por eje temático, que se incluyó por primera vez en el informe del período 1998-1999, se deriva de una filosofía de derechos humanos de la niñez y adolescencia que integra la dimensión psicosocial y la dimensión jurídica que, además, permite ubicar el hecho violatorio derivado de la actuación u omisión de las instituciones de la Administración Pública, responsables de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en el país.

Esta tipología está organizada en ejes temáticos, los cuales a su vez, se dividen en subgrupos de derechos de acuerdo con su especificidad, y que son:

DESARROLLO HUMANO		<ul style="list-style-type: none"> a) Supervivencia: derecho a la salud y a la atención especializada. b) Crecimiento intelectual: derecho a la educación, la cultura, el juego, descanso, recreación y esparcimiento.
DEFENSA PROTECCIÓN	Y	<ul style="list-style-type: none"> a) Defensa, Protección y Vulnerabilidad: derecho a recibir protección ante situaciones de riesgo. b) Rehabilitación, Recuperación y Reinserción Social: derecho a la restitución de derechos.
NIÑEZ ADOLESCENCIA EN LA VIDA FAMILIAR	Y	<ul style="list-style-type: none"> a) Niñez y Adolescencia en la Vida Familiar: derecho a la protección y cuidados necesarios para su bienestar y desarrollo pleno. b) Niñez y Adolescencia Separada de la Familia: medidas de protección para su bienestar y desarrollo pleno.
NIÑEZ ADOLESCENCIA EN LA COMUNIDAD	Y	<ul style="list-style-type: none"> a) Niñez y adolescencia en la Comunidad: derecho a que la comunidad garantice su bienestar y seguridad. b) Responsabilidad del Estado: garantizar de forma plena los derechos.
NIÑEZ ADOLESCENCIA COMO CIUDADANOS	Y	<ul style="list-style-type: none"> a) Nacionalidad b) Bienestar y Seguridad Social c) Participación

Con respecto de las quejas recibidas y de acuerdo con la tipología de violación de derechos señalada, entre los meses de mayo 2000 y febrero 2001, la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes de la República tramitó 77 expedientes referidos a quejas individuales sobre presuntos hechos que violentan los derechos de la población infantil y adolescente por parte de la Administración Pública.

La siguiente distribución porcentual permite observar las quejas tramitadas por eje temático según el hecho violatorio:



- 1) El 43% de expedientes tramitados corresponde a quejas por "hechos violatorios" que se derivan de las acciones u omisiones del sector público que atentan contra la consecución de un pleno desarrollo humano de la niñez y la adolescencia. De éstos el conjunto de necesidades y derechos relacionados con el "crecimiento intelectual" son los que más se denuncian. Este bloque de derechos está vinculado específicamente con la educación, requisito indispensable para garantizar el desarrollo integral del ser humano.
- 2) Se destacan como hechos violatorios denunciados, la discriminación y la falta de atención a estudiantes con necesidades educativas especiales por incumplimiento u omisiones en la aplicación de las adecuaciones curriculares. Otros hechos se relacionan con la calidad de la educación y la violación al debido proceso (Expedientes N° 09281-26-2000, 09373-26-2000, 09506-26-2000, 09604-26-2000, 09759-26-2000, 09890-26-2000, 09946-26-2000, 10219-26-2000, 10425-26-2000 entre otros). También se señala como hecho violatorio del desarrollo humano y referido a la supervivencia, no garantizar tratamiento médico oportunamente (Expediente N°09491-26-2000).

Un ejemplo de tales situaciones son las siguientes:

- *"A su hijo no le aplica la adecuación curricular, ni le brinda la ayuda necesaria para que salga adelante. La Directora de la Escuela no le resuelve nada, le recomienda que pague a una maestra aparte, además le indica que su hijo "no encaja en el grupo ni en la Escuela". (Expediente N°09281-26-2000)*
- *"...existe un informe de la Psicóloga del Hospital... que recomienda que a su hijo se le aplique adecuación curricular, el cual es ratificado por otro informe emitido por la Asesora de Educación Especial de la Dirección Regional. Esa adecuación se le ha aplicado a su hijo durante tres años, este año cambió la maestra y la directora de la escuela, quienes se han negado a brindar al niño el apoyo educativo que requiere, además le informaron que "este año las cosas han cambiado y que dicha adecuación no se le va a aplicar."(Expediente N°09890-26-2000)*
- *"El Hospital... no le ha suministrado a su hija el tratamiento hormonal que requiere para su desarrollo, la niña tiene diagnóstico de déficit en hormona de crecimiento. Los días pasan y no se inicia el tratamiento que le permitirá a su hija llevar una vida casi normal." (Expediente N° 09491-26-2000)*

3) *Una tercera parte de las quejas (31%) son atinentes al proceso de defensa y protección de la niñez y la adolescencia ante situaciones de vulnerabilidad física, psicológica y social, por ser víctimas de abuso o explotación. En este rubro se denuncia a la Administración porque "docentes hostigan y maltratan a estudiantes", por "inacción de las instituciones en la protección y la defensa de las personas menores de edad que enfrentan situaciones de vulnerabilidad física, emocional, sexual y social". Expedientes N° 09399-26-2000, 09398-26-2000, 09433-26-2000, 10079-26-2000, 10156-26-2000, 09336-26-2000, 09392-26-2000, 09473-26-2000, 10184-26-2000 entre otros)*

Las denuncias que ejemplifican los hechos violatorios correspondientes a este eje temático son las siguientes:

- *"... maltrato verbal y físico perpetrado por docente contra estudiantes, los insulta y los llama "mongolos", además los empuja y jala bruscamente." (Expediente N° 09399-26-2000)*
- *"Adolescente que se encuentra en un albergue del PANI enfrenta constante peligro, debido a que es abusada sexualmente por un sujeto que frecuenta el albergue y al que no le han hecho nada a pesar de que la situación se denunció ante el PANI y ante la*

fiscalía. La adolescente fue valorada en la Medicatura Forense donde se confirmó el abuso y su embarazo.” (Expediente N° 09473-26-2000)

→ *“El Director de la escuela manda a los alumnos a realizar el aseo de sus aulas: recoger la basura, sacudir, barrer, lavar y escurrir la mecha. Lo cual va más allá de las obligaciones de los niños como estudiantes, pues son funciones propias de conserjes.” (Expediente N° 10079-26-2000)*

- 4) El 13% de las quejas recibidas se relacionan con los derechos de la niñez y la adolescencia en la vida familiar. Se refiere a la actuación del sector público que tiende a obstaculizar el contacto de las personas menores de edad con sus progenitores ya sea porque se dictan medidas de protección en un recurso institucional o en familia alternativa o porque no se logra establecer una adecuada comunicación entre los adultos responsables. (Expedientes N° 09378-26-2000, N°09492-26-2000, N°09499-26-2000, N°09823-26-2000, N°09825-26-2000, 10428-26-2000 entre otros).

Como ejemplos de estas denuncias se indican las siguientes:

→ *“Su excompañera no le permite ver a su hijo regularmente, el PANI ni los Tribunales de Justicia hacen nada por garantizar que se cumpla el convenio de visitas que firmaron y así garantizar que entre el niño y él, exista contacto.” (Expediente N°09378-26-2000)*

→ *“El PANI dictó medidas de protección de sus hijos en recurso institucional, ha actuado a partir de la versión del padre de los niños, los recursos familiares que ha presentado los rechazan o no le dan respuesta.” (Expediente N°09492-26-2000)*

- 5) El 6% de las quejas se refieren a irregularidades en la actuación de la Administración por:

→ Cobro en la atención médica a una persona menor de edad por un servicio prestado en un Hospital de la Caja Costarricense de Seguro Social. (Expediente N°10247-26-2000)

→ Problemas con la administración de centro educativo por manejo de fondos públicos, administración de la "soda", deducción del salario las cuotas de la CCSS y no se reportan a la institución. Se liquidó a funcionarias con dinero de la Junta de Educación. Cancelación de dinero con cheque sin fondos...” (Expediente N°09676-26-2000)

→ *“...su hija presentó en segunda convocatoria un examen de Biología, en el que obtuvo 32 puntos de un total de 51. El examen tenía errores de confección, por lo que acudió a*

diferentes instancias del Ministerio sin obtener resultados positivos. Por lo tanto remitió la apelación al Despacho del Ministro de Educación, resolviendo en esta instancia, que al examen se le debían hacer cambios, así como variaciones en el puntaje. No obstante el Director del centro educativo ha mal interpretando la resolución dictada..." (Expediente N°10233-26-2000)

- 6) Cabe señalar que en los informes anteriores no se registraron denuncias por hechos violatorios de la administración referentes a la Niñez y Adolescencia como Ciudadanos, mientras que para el período de análisis, se registra que el 4% de las quejas se relacionan fundamentalmente con el ejercicio de la ciudadanía social como sujetos activos y protagónicos de derechos en el ámbito la comunidad y de la sociedad en general. Ejemplos de esta situación:

- *"... utilización de la imagen de una persona menor de edad en un programa de televisión y manipulación para que se brinde testimonio sobre su vida privada." (Expediente N° 09289-26-2000)*
- *"...la Fuerza Pública envía una copia a ocho medios de comunicación colectiva sobre un parte policial contra una persona menor de edad, a quien se le involucró en la comisión de delitos relacionados con la Ley de Psicotrópicos. En el documento se revelan no sólo sus datos personales sino también se describe una serie de conductas delictivas cometidas por el adolescente, violentando así su derecho a la privacidad e imagen. (Expediente N° 09952-26-2000)*
- *"Un grupo de estudiantes acudió a la sesión del Concejo Municipal con el fin de presentar una propuesta de proyecto para crear la Sala de la Cultura y el Deporte en la comunidad. Cuando uno de los adolescentes solicitó el uso de la palabra, el Presidente Municipal se lo impidió, llamó a la Policía y desalojó el salón y la sesión del Concejo continuó en forma privada." (Expediente N°10194-26-2000)*

Respecto de esta situación, se reitera la necesidad planteada en el informe anterior, de difundir y promover entre la población infantil y adolescente, así como entre la ciudadanía en general, los derechos de la niñez y la adolescencia en materia de participación en las actividades de la comunidad, de respeto a su opinión, a su imagen, honor y privacidad; de manera que logren accionar y exigir esos derechos cuando les son violentados, por cuanto no se puede defender o denunciar lo que no se conoce.

7) El 3% de las quejas corresponde a hechos violatorios vinculados con la responsabilidad del Estado, proporción que tiende a mantenerse igual que en los informes anteriores. Por Ejemplo:

→ Retraso en la transferencia de recursos económicos a las Instituciones de Bienestar Social y Guarderías Infantiles por parte del IMAS y del PANI, situación que violenta los derechos de los niños y niñas que requieren del servicio que brindan estas instancias. (Expediente N°09493-26-2000)

→ Ministerio de Educación Pública se niega a equiparar el título de Bachillerato Internacional (B.I.) con el de Bachillerato en Educación Media según el Reglamento para la Equiparación de los Resultados Obtenidos en Programas de Bachillerato Internacional con el Bachillerato en Enseñanza Media, Decreto N°26074-MEP, Gaceta N°113 del 13 de junio de 1997 (Expediente N° 09538-26-2000)

Poco más de la mitad de las quejas (53%) atendidas corresponden al Ministerio de Educación Pública. Le siguen en su orden el Patronato Nacional de la Infancia (27%) y la Caja Costarricense de Seguro Social (7%). El Ministerio de Salud, el Instituto Mixto de Ayuda Social y las Municipalidades registran el 3% respectivamente, mientras el Ministerio de Seguridad, Gobernación y Policía, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio de Justicia y Gracia y Asignaciones Familiares comparten el 1% correspondientemente.

c. Casos paradigmáticos

i. El control estatal frente a la deficiencia de vitamina A en niños y niñas preescolares

- Introducción (Planteamiento General del Problema)

A lo largo de la década de los 90, el Estado costarricense ha ratificado expresamente su compromiso en torno a la erradicación de los desórdenes y padecimientos relacionados con la deficiencia de vitamina A así como sus consecuencias, incluyendo ceguera. Un primer paso se da en la Cumbre Mundial de la Infancia, en 1990, en la cual los gobernantes de los países participantes -incluido el nuestro- se comprometieron, entre otras cosas, a alcanzar esa meta

para el año 2000. Esta voluntad fue posteriormente ratificada mediante el Compromiso de Nariño de 1994, el Acuerdo de Santiago de 1996 y el Acuerdo de Lima de 1998.

También existen otros compromisos, ya no de orden moral sino jurídico, consecuencia directa de tratados y convenios internacionales aprobados por Costa Rica. Tal es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea Legislativa en 1990, convirtiéndose en normativa de la República, con rango constitucional. La citada Convención, establece en su artículo 24 que:

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

(...)

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados ..."

Estas responsabilidades estatales son reafirmadas en la legislación nacional. Así, el artículo 4 del Código de la Niñez y la Adolescencia que entró en vigencia en febrero de 1998, a letra dice:

"Artículo 4. Políticas estatales.

Será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier otra índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad.

En la formulación y ejecución de políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación se mantendrá siempre presente el interés superior de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población.

De conformidad con el régimen de protección especial que la Constitución Política, La Convención sobre los Derechos del Niño, este Código y las leyes conexas garantizan a las personas menores de edad, el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones aquí establecidas."

Sobre las "*Competencias del Ministerio de Salud*" orientadas hacia la garantía del derecho de la población menor de edad a servicios de salud de calidad, el numeral 44 del citado código señala:

"El Ministerio de Salud velará porque se verifique el derecho al disfrute del más alto nivel de salud, el acceso a los servicios de prevención y tratamiento de las enfermedades, así como la rehabilitación de la salud de las personas menores de edad."

Respecto al tema de la vitamina A, en términos de nutrición, ésta es necesaria para la formación y mantenimiento adecuado de tejidos (ojos, piel, huesos, aparato respiratorio y digestivo), así como para el funcionamiento del sistema inmunológico y para el crecimiento, por lo que resulta un componente esencial en la dieta del niño y niña en edad preescolar.

Consecuentemente, la deficiencia de vitamina A podría acarrear alguna o varias de las siguientes enfermedades y padecimientos: Ceguera nocturna y permanente, ausencia de secreción lagrimal, resequedad de la córnea, pérdida definitiva del ojo, pérdida de peso, detención del crecimiento y trastornos de malformación ósea, enfermedades diarreicas, sarampión y otras enfermedades infecciosas, menor resistencia a infecciones y muerte.

- La Deficiencia de Vitamina A en Costa Rica

Diversas investigaciones y estudios en nutrición, entre los que cabe mencionar el artículo con fecha 3 de setiembre de 1998, intitulado "Universal vs. Targeted Coverage: Vitamin A-Fortified Sugar", de autoría compartida por Omar Dary M., Ph.D del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INAP/PAHO), Ciudad de Guatemala América Central y el International Workshop of Micronutrient Enhancement of Rice for Developing Countries de Stuttgart, Arkansas, coinciden en que la dieta normal en la mayoría de países centroamericanos -entre ellos Costa Rica- es baja en vitamina A, debido al consumo limitado de productos ricos en micronutrientes precursores de retinol, tales como los carotenos, que se encuentran en vegetales y frutas, tales como la zanahoria, espinacas, lechuga, mostaza, calabaza, naranjas, mangos y papaya.

El artículo en cuestión explica que el consumo de vitamina A en la región alcanza apenas el 50% de la dosificación diaria recomendada. Sobre este punto es importante indicar que de conformidad con criterios establecidos por la Organización Panamericana de la Salud, se

considera que la deficiencia de vitamina A se constituye en un problema de salud pública importante cuando el **10% o más de la población preescolar la presenta.**

En los años sesenta la deficiencia de este nutriente significó un problema grave de salud pública en Centroamérica. En lo que a Costa Rica concierne, un primer antecedente se encuentra en la Encuesta Nacional de Nutrición del año 1966, cuyos resultados revelaron que el 32% de la población en edad preescolar presentaba una prevalencia de niveles bajos de retinol en el plasma.

A raíz de esta situación, durante la década de los setenta, Honduras, Guatemala y Costa Rica adoptaron programas de fortificación del azúcar con palmitato de retinol como principal mecanismo para controlar la deficiencia de vitamina A. De esta manera la región se convirtió en pionera en la utilización de dicho producto como vehículo de fortificación. Varias fueron las razones que motivaron la utilización del azúcar: en primer término, se trata de un producto autóctono; segundo, dado que no es importado, es relativamente barato y, finalmente, - y se puede decir que es la razón fundamental- es de consumo universal.

En Costa Rica, la fortificación del azúcar con vitamina A pasó a ser programa nacional a partir de 1974, producto de un decreto ejecutivo emitido por el Ministerio de Salud. Los resultados del programa se hicieron sentir casi de inmediato. En tan sólo siete años -a 1981- los casos de deficiencia de vitamina A se redujeron considerablemente, presentándose en apenas el 1,8% de la población preescolar. Paradójicamente, el programa fue suspendido en 1980 una vez alcanzados los resultados deseados, sin haberse adoptado antes ningún programa alternativo de contención que permitiera mantener estas cifras.

Los efectos de esta decisión se evidenciaron en la Encuesta Nacional de Nutrición del año 1996, donde la incidencia de casos de deficiencia de vitamina A en preescolares alcanzó un 8,7%.

Nuevamente el problema es combatido por los medios que otrora dieran tan buenos resultados y en junio de 1998 el Poder Ejecutivo emite el Decreto Ejecutivo Nº 27021-S, "Reglamento Técnico para la Fortificación con vitamina A del Azúcar Blanco de Plantación para el Consumo Directo", mediante el cual el Ministerio de Salud autorizaba la venta de azúcar no fortificada con vitamina A por el plazo máximo de 12 meses, contados a partir de su publicación de este decreto. Según se señala en los considerandos del citado decreto, la medida se adopta a raíz de

los resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996, que mostraron que la hipovitaminosis A constituye un problema de salud pública en el país.

Sin embargo, casi dos años después de su publicación y vencido el plazo conferido, el Ministerio de Salud emite un nuevo decreto, el N° 28482-S, publicado en la Gaceta N° 46 del 6 de marzo del 2000, mediante el cual modifica el anterior con la finalidad de autorizar la venta de azúcar no fortificada con vitamina A hasta el dos de febrero del año dos mil dos.

- La investigación de la Defensoría de los Habitantes y sus resultados

La decisión del Ministerio de Salud motivó a la Defensoría de los Habitantes a iniciar de oficio una investigación sobre la situación de la carencia de vitamina A en niños en edad preescolar.

Mediante oficios número DM-F-00 de 15 de mayo del 2000 y otro fechado 15 de junio de 2000, el Ministerio de Salud, justifica su decisión en que *"se consideró oportuno el otorgamiento de la prórroga solicitada por parte de la Liga de Azucareros de la Industria de la Caña de Azúcar (LAICA), dado que un período de 2 años es prudencial para que efectúen las adecuaciones pertinentes y para que la entrada en vigencia de la fortificación sea de una manera efectiva."*

Además se agrega: *"La prevalencia de niveles bajos de retinol de preescolares detectado mediante la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996, fue de tipo moderado al presentarse una cifra de 8.7%, la que no supera el 10%, que es el límite para ser considerado como un problema importante de salud pública".*

Finalmente, señala que: *" La velocidad de crecimiento del problema de hipovitaminosis A ha sido lenta, ya que en un plazo bastante amplio de 15 años, solamente aumentó 6,9%,..."*

En reunión sostenida con personeros de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), éstos se refirieron a la experiencia Guatemalteca, país que continuó con su programa de fortificación del azúcar, señalando que para implementar un programa de fortificación similar en Costa Rica, con resultados satisfactorios y de impacto, se requiere de más tiempo para la investigación, pues deben de tomarse en cuenta ciertos aspectos como las diferencias socioculturales en los índices de salud pública entre ambos países.

Explicaron que es preciso determinar si en el caso de nuestro el país la utilización del azúcar es la mejor opción para la fortificación con vitamina A, o por el contrario otros vehículos como los

refrescos o consomé, son los más idóneos, tomando en consideración la gravedad del problema y las características y costumbres alimenticias del costarricense. También es necesario analizar la estrategia a seguir, sea por medio de la fortificación universal o una focalizada o parcial. En este sentido, se informó que coordinan esfuerzos con el Ministerio de Salud y con el Programa de Comedores Escolares del Ministerio de Educación Pública para determinar cuál es el vehículo idóneo.

Por otra parte se indicó que en términos económicos la implementación de un programa de fortificación representa para LAICA una erogación anual de \$736 millones en compra de vitamina A, más los costos de producción, para un total de \$1,200 millones.

A raíz de la justificación del Ministerio de Salud y de las explicaciones de la Liga Agrícola Industrial de la Caña, se consideró importante contar con el criterio técnico de expertos en la materia, por lo que se solicitó la colaboración de la Oficina Panamericana para la Salud, de UNICEF, y de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica.

Entre la información suministrada por la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica, destaca lo siguiente:

"Con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996, se demuestra que, si bien es cierto que a nivel nacional solo hay un 8.7% de niños preescolares con deficiencia de Vitamina A, el 40,1% tiene niveles de retinol en plasma menores de 30 mg/dl lo que es indicativo de carencia "marginal" (OPS,1996).

Esto significa que un porcentaje muy alto de niños menores de 6 años está en una situación de riesgo de presentar deficiencia de esta vitamina, Por otra parte, esta deficiencia marginal puede estar contribuyendo a los altos niveles de prevalencia de anemia (dado el rol de la Vitamina A en el metabolismo del hierro); así como a una menor resistencia a las enfermedades infecciosas entre la población infantil. Por lo tanto se puede concluir que sí hay un problema de salud pública con respecto a la deficiencia de vitamina A (el resaltado es nuestro).

(...)

El enriquecimiento del azúcar con Vitamina A es un método que ha demostrado su eficacia para corregir el problema en forma rápida y, por lo tanto, puede resultar en una alternativa recomendable en el corto plazo. Sin embargo, la fortificación de alimentos con nutrientes específicos constituye una medida paliativa y no es la mejor solución en el mediano y largo plazo, sobretudo en un país como Costa Rica, en donde además de los problemas particulares por deficiencias, se han incrementado también la prevalencia de enfermedades crónicas tales como enfermedad cardiovascular y cáncer, en las que se ha comprobado el efecto protector de los antioxidantes.

(...)

Por lo tanto, un programa de enriquecimiento del azúcar con Vitamina A, debe ser implementado como una solución temporal, mientras el país organiza programas para el fomento del consumo de vegetales y frutas, que lleven a mejorar los hábitos alimentarios desde la niñez y garanticen el consumo de este nutriente y de otros importantes tanto para evitar las deficiencias de vitaminas, como niveles apropiados de sustancias antioxidantes. Cabe también señalar que ya las Guías Alimentarias para Costa Rica, Han indicado la necesidad de reducir el consumo de azúcar, por su alto aporte de energía sin otros nutrientes (calorías vacías), lo cual también requiere de educación nutricional.”

El criterio de UNICEF coincide en gran medida con las observaciones y las conclusiones a las que arriba la Escuela de Nutrición, al señalar que:

“(...) A partir de tales criterios y los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996 (Ministerio de salud Pública, Vigilancia Nutricional) -que es la única fuente de información disponible sobre el indicador-, Costa Rica actualmente tiene un leve problema de salud pública respecto a la deficiencia de vitamina A, ya que se estima que 8,7% de la población preescolar (comprendida entre 1 y 6 años) padece de hipovitaminosis A. Hay que destacar, sin embargo que en las zonas rurales el porcentaje es de 9.1% y en las zonas urbanas de 8.5%. Lo que más llama la atención de estos hallazgos es que en 1981 sólo el 1,8% de la población preescolar presentaba niveles bajos de retinol en plasma, es decir, el país entonces se encontraba en una mejor situación, por debajo del límite inferior que indica la existencia de un leve problema de salud pública en hipovitaminosis A.

En el Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica se comenta, con base en los diferentes análisis difundidos sobre la Encuesta Nacional de Nutrición, lo siguiente:

“Los especialistas en la deficiencia de vitamina A han llegado a la conclusión de que no existe una situación adecuada en la población preescolar menor de 7 años, ya que 40,1% de ésta presentó niveles de retinol en plasma inferiores a 30ug/dl (MSP-INCIENSA: 1996,28-29). Es decir, 4 de cada 10 niñas y niños están en riesgo de presentar deficiencia de vitamina A y se ven más afectados aquellos de 6 años (47,1%), de 1 año (43,8%) y de 4 años (40,1%). Además, un elevado porcentaje de preescolares (31,4%) presentó carencia “marginal” de vitamina A, lo que implica un alto riesgo de desarrollo de hipovitaminosis A. El Módulo de Consumo Aparente de la Encuesta de Nutrición de 1996 muestra que el 38,3% de los hogares del país tienen un porcentaje de adecuación de la vitamina A inferior al 90%, lo cual se considera crítico. Este valor es del 52,5% de los hogares de la zona rural. (MSP-INCIENSA:1996)”.

Por la información al alcance de nuestra oficina, es concluyente que Costa Rica no ha alcanzado aún la meta de eliminar la deficiencia de vitamina A en la niñez menor de 6 años y que es necesario continuar con los esfuerzos dirigidos a la erradicación de este problema que han distinguido al país desde hace más de tres décadas.”

Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud, señaló lo siguiente:

"1. La Encuesta Nacional de Nutrición realizada en 1996, mostró que el 9,1% de los preescolares en la zona rural y el 8,5% en la zona urbana, presentaban niveles séricos deficientes de vitamina A (menos de 20 nanogramos por decilitro). La misma encuesta mostró que el 31,4% de los preescolares tenían concentraciones de retinol entre 20 y 30 nanogramos por decilitro, lo que revela una deficiencia moderada.

2. Con base al informe "Indicadores para determinar la carencia de vitamina A y su aplicación en el seguimiento y evaluación de los programas de intervención" de la Organización mundial de la salud, 1996, se acepta que la deficiencia de vitamina A es considerado como un problema de salud pública cuando el 10% o más de la población preescolar la presenta.

3. Existen varias estrategias para reducir la deficiencia de vitamina A las cuales son: fortificación de alimentos, suplementación con vitamina A y diversificación alimentaria.

a. La fortificación de alimentos consiste en agregar el nutriente (vitamina A) a los productos alimentarios ampliamente consumidos por la población. En los países en desarrollo muchos alimentos se han fortificado con vitamina A, entre ellos se puede mencionar los alimentos lácteos (especialmente la leche descremada deshidratada), margarina, aceites comestibles, leche en polvo y el azúcar blanco.

b. La suplementación consiste en la administración de la vitamina A (palmitato de retinol) en cápsulas, periódicamente según la dosis. Esta medida es particularmente recomendable cuando se requieren efectos a corto plazo debido a que la deficiencia en la población es severa y manifestada por signos clínicos como xeroftalmia, queratomalacia y ceguera nocturna.

c. La diversificación alimentaria considera el consumo variado y suficiente de alimentos ricos en vitamina A o con propiedades nutricionales precursoras de vitamina A (mango, papaya, ayote sazón, verduras de hojas de color verde oscuro) lo que implica una fuerte campaña de información y educación nutricional en la población, involucrando acciones de los sectores de salud, educación y agricultura, entre otros.

4. Sería conveniente que el país promoviera y apoyara la aplicación de las estrategias mencionadas a fin de prevenir las deficiencias de vitamina A en la población en general."

De la información suministrada por estas importantes organizaciones e instituciones se desprende que la deficiencia de vitamina A en el país aún no ha adquirido dimensiones de gravedad, como las experimentadas en 1966. Según los parámetros establecidos por la Organización Panamericana de la Salud, la cifra alcanzada indica que se trata de un problema de salud pública leve o moderado. Sin embargo, cabe destacar que al hablar de ese 8,7%, en números reales, nos referimos a más de 35,000 niños y niñas en edad preescolar. Además la misma encuesta también detectó que el 31,4% (aproximadamente 157,000 niños y niñas) de los preescolares presenta concentraciones de retinol en plasma entre 20-30 ug/dl lo cual indica carencia marginal con el eventual riesgo de padecer hipovitaminosis en un futuro no lejano. Estos datos fueron confirmados por las tres organizaciones consultadas. Es importante rescatar

que para la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica, estos datos representan un problema de salud pública.

Pero lo lamentable es verificar el retroceso experimentado por el país en relación con los logros obtenidos en el año 1981, los cuales nos acercaban bastante hacia la meta ideal de la erradicación de padecimientos asociados con la deficiencia de vitamina A, situación que debe llevar a reflexionar a las autoridades de Salud.

Por otra parte, analizada la situación a la luz de los compromisos adquiridos y la legislación vigente, tanto nacional como internacional, la decisión del Ministerio de Salud de postergar la atención del problema hasta el año 2002, resulta injustificada. Aún cuando se afirme que "la velocidad de crecimiento del problema de hipovitaminosis A ha sido lenta, ya que en un plazo bastante amplio de 15 años, solamente aumentó 6,9%...", ello no es razón suficiente para que el Estado costarricense omita su responsabilidad respecto a la atención y prevención de enfermedades de las personas menores de edad. Hay que recordar que en su oportunidad, mediante el decreto de 1998, el Ministerio de Salud, incluyó un transitorio, justamente con la finalidad de conceder un tiempo prudencial para que los sectores involucrados realizaran las adecuaciones del caso.

Debe tenerse presente que ya han transcurrido más cuatro años desde que se conoce de la existencia de deficiencia de vitamina A en un sector de la población preescolar, sin que se haya adoptado medida alguna para atender la situación. Lo anterior, aunado a las conclusiones a las que arriban las diversas investigaciones relativas a los hábitos alimenticios de los costarricenses (situación que según señala la Escuela de Nutrición se ha agravado en los últimos años, en virtud del aumento en el costo de alimentos fuente de retinol) y a la tendencia de crecimiento experimentado en los últimos 15 años, hace pensar que en este cuatrienio la problemática podría haber empeorado.

- Conclusiones y Recomendaciones

La Defensoría de los Habitantes considera que son muchos los beneficios que un programa de fortificación podría traer a la salud y desarrollo de la niñez costarricense y que no debe esperarse a que el problema se torne grave o de difícil manejo para empezar a actuar. Decenas de miles de niños y niñas que podrían estar sufriendo, o sufrir eventualmente, las secuelas y enfermedades derivadas de la deficiencia de vitamina A -algunas de las cuales son irreversibles;

tales como la ceguera nocturna y permanente, la menor resistencia a infecciones y hasta la muerte-, requieren de acciones inmediatas

Claro está, para garantizar resultados positivos en el mediano y largo plazo es fundamental que las medidas adoptadas, a su vez, sean sostenibles. En este sentido esta Defensoría comparte el criterio de la Universidad de Costa Rica que señala que se requiere de la implementación de programas orientados hacia la promoción de una dieta diversificada que incluya alimentos ricos en vitamina A.

En resumen, se requiere de dos tipos de medidas:

1) Una de corto plazo consistente en la administración directa de vitamina A a la población preescolar, mediante productos de consumo masivo, la cual ha demostrado ser un modelo de atención y solución rápida de la problemática.

2) Otra de mediano y largo plazo, relacionada con la promoción de hábitos alimenticios más sanos entre la población, que incluyan el consumo de vegetales y frutas, fuente de micronutrientes precursores de retinol.

En virtud de lo anterior esta Defensoría recomienda al Ministerio de Salud adoptar las medidas administrativas, técnicas, presupuestarias y de cualquier otra índole, así como coordinar esfuerzos con las partes involucradas para atender, a la mayor brevedad, el problema de deficiencia de vitamina A en la población preescolar, ya sea mediante la fortificación del azúcar con palmitato de retinol, o cualquier otro vehículo que la Administración estime apropiado. También considera necesario iniciar una campaña masiva de promoción de una dieta diversificada que incluya alimentos ricos en vitamina A, dirigida a la población en general.

ii. La discriminación en la atención hospitalaria de la persona recién nacida: Caso del Servicio de Neonatología del Hospital México

- Introducción

En general, son diversas las razones que justifican el reconocimiento del principio universal de promoción y protección especial en favor de la niñez y la adolescencia. No obstante, se pueden resumir en el hecho que se trata de personas que se encuentran en una etapa de la vida donde

los cambios en los aspectos físico, emocional e intelectual son una constante, lo cual los ubica en una posición de desventaja y mayor vulnerabilidad, frente a otros sectores de la población. De ahí que sus necesidades sean mayores, además de específicas.

Esta concepción adquiere particular importancia durante las primeras horas después del nacimiento del niño o la niña y hasta cerca de los dos años de edad, cuando el proceso maduracional físico y emocional así como la adquisición de destrezas y conocimientos se miden en horas, días y semanas, y no en años.

Es por lo apuntado anteriormente, que se ha señalado el instante que sigue al nacimiento de todo ser, como el momento más vulnerable de su vida. Se encuentra el ser humano entre los más vulnerables de todas los seres vivos de la naturaleza. Desorientado y sin consciencia de sí, al ser despojado abruptamente de un vientre protector que ha sido el único hábitat que ha conocido, nace ayuno de defensas físicas, psíquicas y culturales. Su sistema inmunológico está apenas en proceso de construcción y afianzamiento y depende, para todos los efectos, en un cien por cien, de su madre. De ahí que la importancia y trascendencia de recibir, en esos momentos, el cuidado y atención en salud de la más alta calidad, así como las condiciones, igualmente imprescindibles, para que se cree una relación de afecto madre-hijo.

Nuestro país a lo largo de su historia se ha caracterizado por haber dado una atención prioritaria y particular a la niñez. En esta cruzada, el tema de la salud (tanto en su aspecto preventivo como de atención) junto con la educación, ha sido de los más sensibles para la inversión social y la generación de políticas públicas dirigidas a este sector de la población, apoyadas en una importante plataforma normativa e institucional.

Es gracias a este esfuerzo acumulado de muchas generaciones que Costa Rica actualmente mantiene, en los campos de salud y educación, indicadores de desarrollo social que son comparables con los de países desarrollados. En el caso particular de la salud, la inversión social contribuyó a una disminución progresiva de la tasa de mortalidad infantil y a un aumento sostenido de la expectativa de vida al nacer, indicadores tradicionales para medir la situación de un país, en esta área.¹⁴⁵

No obstante, es preciso señalar que a pesar de los avances en lo normativo e institucional continúan manifestándose diversas formas de violencia y tratos discriminatorios contra la niñez,

¹⁴⁵ **Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Estado de la Nación en Desarrollo Humano: sexto informe 1999. 1ª. Ed. San José, C.R.: Proyecto Estado de la Nación, 2000. 414 p.; 22 x 28 cm.**

lo cual pone en evidencia que la consciencia o madurez social acerca del tema está rezagada en relación con el marco jurídico. Todavía perduran arraigados patrones culturales y "usos sociales" que llevan al adulto a visualizar a la persona menor de edad como seres inferiores o de menor valía.

Dentro de este contexto, el Estado también transgrede los derechos humanos de la niñez y adolescencia, aunque frecuentemente de manera más sutil, e incluso imperceptible. Una de las formas más comunes de violación de los derechos de las personas menores de edad es la discriminación basada en su vulnerabilidad y en sus limitados poderes de decisión y posibilidades de exigencia, en razón de su edad.

En términos concretos, esa discriminación se manifiesta de diversas maneras, que van desde la relegación de sus necesidades específicas a un segundo plano -y que muchas veces son últimos en recibir la atención y servicios que requieren-, hasta la omisión de cumplir con la obligación de dotar a las instituciones de los recursos necesarios -sean técnicos, materiales, o ambos-, para garantizar que esa atención y servicios sean del más alto nivel posible, máxime cuando de salud se trata, donde el escatimar recursos podría traer consecuencias irreversibles.

Sobre este particular, vale la pena citar las palabras del Profesor Luis Felipe González Flores, plasmadas en la exposición de motivos que redactara con ocasión de la presentación del Proyecto de Ley para la creación del Patronato Nacional de la Infancia, ante el Congreso el día 8 de mayo de 1929, documento cargado de ideales forjados en una sensibilidad social encomiable y en valores éticos intemporales que mantienen, aún hoy, plena vigencia:

"La filosofía de la historia demuestra que los pueblos más cultos debieron su grandeza a la solicitud con que cuidaban a sus niños, comprendieron que la infancia constituye el capital viviente de una nación, el tesoro de la República. Dondequiera que las persona de cultura superior dirigen los destinos políticos de una nación, concentran sus miradas en la infancia... La decadencia de un pueblo comienza cuando se agotan las posibilidades de su renovación, es decir cuando sus niños son seres biológica y espiritualmente inferiores."

La investigación que nos ocupa giró, precisamente, en torno a la discriminación Estatal y consecuente violación de derechos, contra las personas más jóvenes e indefensas de todas: las recién nacidas, en virtud de las precarias condiciones en que ha operado el Servicio de Neonatología del Hospital México en los últimos diez años.

- **Sobre la normativa nacional e internacional relativa al derecho a la salud de la persona menor de edad.**

Como ya se mencionó, Costa Rica cuenta con un Ordenamiento Jurídico que ofrece amplias posibilidades para la generación de políticas públicas destinadas a la protección y promoción de los derechos la niñez y la adolescencia.

En primer término, debemos citar nuestra Carta Fundamental que garantiza una protección especial del Estado, en favor de la "madre y el niño".¹⁴⁶ También hay que mencionar los tratados y convenios internacionales en la materia, aprobados por el país, dentro de los cuales destaca la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Costa Rica en 1990.

Con respecto a la Convención, es importante señalar que constituye la síntesis más elaborada de la Doctrina de la Protección Integral, sustentada en dos principios fundamentales: la concepción de la persona menor de edad como sujeto de derecho y el principio del interés superior; razón por la cual ha servido de guía para la elaboración y revisión de una gran cantidad de normativa, promulgada con posterioridad.

El principio del "Interés Superior" se hace patente de manera específica en el artículo 3 del citado instrumento, que dispone:

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

(...)

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada."

En cuanto al tema específico de la salud, el artículo 24 de la Convención, señala:

¹⁴⁶ **Al respecto ver artículos 51 y 55 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, ubicados en el Título IV, de los "Derechos y Garantías Individuales".**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud. (...)"

En lo que a legislación nacional se refiere, es imprescindible citar el Código de la Niñez y Adolescencia, que emerge como la culminación del proceso de readecuación normativa iniciado con la aprobación de la Convención. Después de la Convención, el Código es la normativa nacional más exhaustiva e integral en materia de derechos humanos de las personas menores de edad.

Al igual que la Convención, el citado Código, se nutre también de los dos principios rectores arriba explicados. En su numeral 5 hace eco de lo dispuesto en aquella, al referirse al "Interés Superior:

"Toda acción pública o privada concerniente a una persona menor de dieciocho años, deberá considerar su interés superior, el cual le garantiza el respeto de sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura del pleno desarrollo personal."

También el artículo 4 del Código a ese principio al señalar que:

"Será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad.

En la formulación y ejecución de las políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación, se mantendrá siempre presente el interés superior de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población.

(...)"

Y sobre el tema específico de la salud, el Código en cuestión señala:

"Artículo 44. Competencias del Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud velará porque se verifique el derecho al disfrute del más alto nivel de salud, el acceso a los servicios de prevención y tratamiento de las enfermedades, así como la rehabilitación de la salud de las personas menores de edad.

a) Asegurar la atención integral de este grupo, procurando la participación activa de la familia y la comunidad.

b) Garantizar el acceso a los servicios de atención médica de calidad, especializados en niños y adolescentes.

(...)"

- El caso del Servicio de Neonatología del Hospital México

La presente investigación se abrió a raíz de una queja interpuesta por un médico del servicio de Neonatología del Hospital México, en la que refería la persistencia, durante casi diez años, de condiciones inadecuadas de atención en el Servicio de Neonatología del Hospital México. Entre los problemas denunciados mencionó el hacinamiento y falta de un espacio adecuado, escasas medidas sanitarias y falta de personal. Situaciones propicias para la proliferación de infecciones intrahospitalarias, riesgos de mala praxis, además de imposibilitar la atención adecuada en caso de emergencia.¹⁴⁷

También hay abierta una investigación por problemas similares en el Hospital Nacional de las Mujeres "Dr. Adolfo Carit", que se tramita bajo el expediente N° 10247-26-2000-QJ y que se encuentra pendiente de resolver.

A raíz de estas quejas, la Defensoría tomó la determinación de ampliar las investigaciones al resto de los Hospitales y Clínicas del país.

Antecedentes:

Para una mejor comprensión de la problemática que vive hoy el Servicio de Neonatología del Hospital México, conviene señalar que a lo largo de su historia ha pasado por distintos

¹⁴⁷ Esta queja fue tramitada bajo el expediente No. 9376-26-2000-QJ.

momentos y circunstancias, impregnados de grandes carencias y angustias de distinta índole. A continuación se explicarán sucintamente estos antecedentes:

Por un error en el diseño del Hospital, cuando éste abrió sus puertas al público por primera vez, no se contó con un espacio físico destinado para la atención de los pacientes recién nacidos. En virtud de ello, en sus orígenes, el Servicio de Neonatología fue ubicado en el séptimo piso del Hospital México, en un espacio cedido por Cirugía (Tomado de Revista XXV Aniversario Hospital México, edición especial, CCSS).

Allí estuvo por varios años a pesar de que no era el sitio ideal para un Servicio de Recién Nacidos, dado que la Sala de Partos estaba ubicada en el Primer Piso, lo cual dificultaba la atención expedita de situaciones de emergencia que se pudieran presentar allí.

En 1991, a raíz de los trabajos de reforzamiento de la estructura antisísmica del Hospital, el Servicio de Neonatología fue trasladado al primer piso, donde se ubicó en un área improvisada y más pequeña, destinada anteriormente para la recreación de los pacientes. A pesar de las limitaciones propias del reducido espacio, el panorama parecía mejorar ante la garantía de la Dirección del Hospital de que las incomodidades no serían por más cinco meses, tiempo que se tomaría la construcción del nuevo espacio que se consideró albergaría, en forma permanente, el Servicio.

Transcurrieron más de 9 años desde entonces y el Servicio de Neonatología del Hospital México sigue ocupando ese espacio que incumple con las condiciones mínimas para prestar un servicio adecuado a los recién nacidos-as, con el consecuente riesgo de contaminación e infecciones intrahospitalarias para éstos y el prematuro e, incluso, el personal del Servicio.

También preocupó hasta hace poco el hecho de que solamente un médico atendía en guardia todas las áreas del servicio, después de las 15:00 horas, de lunes a viernes, cuando las normas de acreditación señalan que en cuidados intermedios e intensivos debe haber un neonatólogo por cada 10 y 6 camas respectivamente las 24 horas del día y uno más para servicios generales también las 24 horas. Se señala que el problema era que de día, hasta las 15:00 horas 6 médicos atendían todas las áreas del Servicio de Neonatología sean: Alojamiento Conjunto, Cuidados Intensivos e Intermedios Neonatales y Salón General. Sin embargo, después de esa hora solamente quedaba un médico de guardia para atender todas esas áreas, más las llamadas

de emergencia de Sala de Partos. Ese único médico estaba a cargo de atender, en ocasiones, a más de 80 pacientes, en diferentes condiciones.

Según expresaron en su oportunidad los propios funcionarios encargados del Servicio, *"...Estas condiciones laborales están redundando en una mala atención médica por cuanto el volumen de trabajo es grande, se retrasa el egreso de los pacientes con sus madres, provocando el caos en el Servicio de Obstetricia que están deseando que sus pacientes se egresen prontamente. Estos pacientes generalmente se dejan de último para su valoración por cuanto son niños de cuidados mínimos están con su madre y por lo tanto se dejan para luego de haber valorado a pacientes de cuidado alto e intermedio y de la atención prioritaria en sala de partos.*

Este estado de cosas traen como consecuencia las siguientes situaciones:

- *Malestar en los padres de familia por cuanto la madre tiene egreso pero el neonato no, estando el recién nacido con la madre.*
- *Las madres en muchas ocasiones no quieren egresar soas (sic), se quedan hasta que le autoricen el egreso a su niño. Esto redundo en aumento de la estancia de la madre en Obstetricia, provocando plétora y hacinamiento.*
- *El personal de Obstetricia se indispone y hay roces inconvenientes entre los funcionarios. Igualmente el personal de Neonatología se indispone por cuanto no se pasa visita en el salón general para la valoración de egreso y porque hay mucha presión de los padres.*
- *Los médicos de la sala de partos en muchas ocasiones tiene que postergar las cirugías por cuanto el neonatólogo no puede estar presente.*
- *La "ligereza" de valorar a los pacientes por la premura del tiempo hace que el neonatólogo esté expuesto a mala praxis.*
- *El agotamiento físico y mental del neonatólogo es enorme e injusto por el trabajo excesivo.*
- *La calidad de atención no puede ser la mejor en estas condiciones.*

(...)"

A lo largo de estos años, la delicada situación del Servicio ha sido denunciada innumerables veces por el propio personal, ante todas las instancias administrativas del Hospital México y de la Caja Costarricense de Seguro Social, sin lograr una respuesta o acciones efectivas para solucionar los problemas apuntados.

- Criterio de las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Hospital México.

Como parte del proceso de investigación, se solicitó a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social un informe para que se pronunciaran sobre los hechos denunciados.

Mediante informe presentado por la Dirección General del Hospital México, mediante oficio número DMHM-1055-2000 de fecha 23 de junio del 2000, se señaló que:

"Si bien es cierto el Servicio de Neonatología en este momento pasa por un grave problema de hacinamiento por falta de espacio físico, el cual trae como consecuencia una falta de espacio adecuado, sobrecarga de volumen de pacientes, no lo es el hecho de (sic) no se haya logrado una respuesta efectiva por parte de las instancias administrativas del Hospital y la Caja Costarricense del Seguro Social como se demuestra en la nota No. DMHM-0375-2000, de fecha 07 de marzo de 2000 en la que el entonces Director de ese Nosocomio Dr. Mario Coto López, le informa al Presidente de la Junta de Salud Sr. Tobías Bolaños que con fecha 06 de marzo del 2000 queda totalmente habilitado el espacio físico y para ello se logra el traslado de la Unidad de Informática, de la Unidad de Relaciones Obrero Patronales y Hemodiálisis así como de algunos cubículos del primer piso con el fin de que se inicie la ampliación del Servicio de Neonatología por parte de la Empresa Carrez S.A. misma a la que se le había adjudicado dicha construcción en el concurso ni (sic) LR-99-089, sin embargo no se inicia la construcción en el plazo establecido por haberse declarado la insubsistencia de la adjudicación arriba mencionada a la Empresa Carrez en Junta Directiva en Sesión 7434, en su artículo 9 celebrada con fecha 24 de abril del 2000, recayendo la nueva adjudicación a la Empresa Navarro y Aviléz, la que en este momento se encuentran en los últimos trámites administrativos. El proyecto consta de un área de 425 m2 con un costo de C 51.812.044,20 y su construcción iniciará en un plazo menor a 40 días.

Respecto a la falta de recurso humano esta Dirección Médica ha tomado las medidas necesarias para reforzar el personal de guardias con asistentes especialistas en Neonatología como se demuestra en las notas DMHM-0345-2000 en la que el Dr. Mario Coto López autoriza el reforzamiento de guardias de los días sábado, domingos y feriados a partir del 15 de marzo del año en curso, y en la nota No DMHM-0950-2000 el suscrito en calidad de Director a.i. de este Hospital también autorizó un nuevo reforzamiento de guardias solicitado por el Servicio de Neonatología dándole una vigencia del 15 de julio del 2000 y hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Sobre las medidas sanitarias que se denuncian han sido debidamente coordinadas con la Jefatura de Aseo de este centro hospitalario.

En respuesta al punto en el que se solicita indicar sobre cualquier trámite adicional que se pudiera relacionar con el presente asunto le adjuntamos la nota DMH0947-2000 de fecha 16 de junio del 2000 en la que se solicita al Dr. Carlos Torres Soto, Jefe del Servicio de Neonatología el proceder con el trámite de compra de a-) Diez Bombas infusión Medicamentos, b-) Seis cámaras humidificadoras, c-) Seis soportes y d-) Seis analizadores de oxígeno, esto con el fin de dar mejor atención a nuestros pequeños pacientes y mejorar el equipo con el que cuenta el Servicio de Neonatos.

También el Servicio de Neonatología recibió en el mes de junio del 2000 del Proyecto España, equipo médico con un costo de \$ 168.210 (3 incubadoras abiertas para cuidados intensivos, 2 incubadoras gabinete, 1 incubadora transporte, 2 incubadoras transportables, 6 lámparas fototerapia, 9 monitores para adultos y neonatos no invasivos).

Como punto final esperamos que con la ampliación del Servicio de Neonatología se logre disminuir las proliferaciones de infecciones intrahospitalarias, los riesgos de mala praxis, así como dar la atención adecuada a los casos de emergencia a los que hace mención en su oficio."

- Inspección de la Defensoría y situaciones verificadas.

En agosto del 2000 funcionarios de la Defensoría se apersonaron al Hospital México con la finalidad de verificar la información suministrada por las autoridades del Hospital, así como para realizar una inspección ocular del Servicio de Neonatología.

Al realizar un análisis comparativo de las condiciones en las que opera dicho servicio frente a las Normas de Acreditación de Servicios de Neonatología establecidas por la Caja Costarricense de Seguro Social, se pudo constatar que el Hospital México incumple (e incumplió durante muchos años y hasta la intervención de esta Defensoría) por lo menos las siguientes normas:

- En cuanto al Personal
 - **Norma 4.1.1.3, incisos a), b), c)**, que indica que *"el Servicio de neonatología debe contar con un neonatólogo o pediatra las 24 horas del día para servicios con cuidados generales; un neonatólogo por cada 10 camas ocupadas las 24 horas en cuidados intermedios y; en cuidados intensivos, un neonatólogo por cada 6 camas ocupadas las 24 horas del día.*

La problemática de las guardias que hasta hace poco se solucionó, impidió durante mucho tiempo el cumplimiento de esta norma.

- Sobre la Planta Física

-Norma 4.1.2.1 *El Servicio de Neonatología debe estar contiguo a la sala de partos.* En el Hospital México el Servicio está ubicado a unos 20 metros de la sala de partos, cruzando el área de los ascensores.

-4.1.2.1, incisos a) y b) *Deben existir superficies asignadas para cada neonato que se atiende: 3,5 m² en cuidados generales e intermedios y 4,8 m² en cuidados intensivos. Además el espacio entre incubadoras o basinetas de 1,00 a 1,8 mts.* En virtud de las limitaciones de espacio, en ninguna de las áreas del Servicio de Neonatología del Hospital México, se respeta esta disposición; de hecho algunas incubadoras están a menos de 30 cm. una de la otra

- 4.1.2.4 *El Servicio de Neonatología debe contar al menos con las siguientes áreas diferenciadas.* No existen las siguientes áreas diferenciadas:

- Area de circulación restringida para la observación de neonatos sospechosos de estar infectados.* No existe.
- Area de observación, reanimación y estabilización de neonatos.* Actualmente esto se realiza en el salón de pretérmino contiguo a sala de partos
- Sala para procedimientos asépticos.* Se realizan dentro del área de internamiento.
- Estación de enfermería con visibilidad a cada usuario internado.* El área actual no permite esa visualización, pues las paredes son de concreto hasta el cielo raso y no la mitad de material transparente como debiera de ser para permitir la visibilidad.
- Oficina para uso del personal.* El Jefe de Servicio sí tiene una oficina asignada sin embargo está hacinada de materiales, cajas, etc.
- Area de preparación de medicamentos.* Estos procedimientos se realizan en la misma unidad del paciente.

- g. *Area de lavado y desinfección de materiales fuera del área de atención y área de preparación de medicamentos.* El espacio actual no lo permite, estos procedimientos se hacen en el mismo lavabo utilizado para el lavado de manos del personal, ubicado en el área de cuidados intensivos.
- h. *Cuarto para guardar equipo.* No existe un cuarto destinado para tales efectos, de manera que el material y equipo que no cabe dentro del Servicio, se acomoda en la oficina de la Jefatura.
- i. *Cuarto para personal de guardia.* Está lejos del servicio, cerca de Sala de partos, y debe ser compartido con otros médicos de la sección.
- j. *Area privada para lactancia materna.* Sí hay, pero es inadecuado por sus dimensiones.
- k. *Area para descanso de los padres o encargados del neonato.* Actualmente se hace en pasillos o en cuarto de programa madre canguro.
- l. *Consultorio para seguimiento de neonatos de alto riesgo, fuera del área de internamiento.* No existe.
- m. *Area de exploración de pacientes.* No existe.

- **4.1.2.5** *El área de observación, reanimación y estabilización de neonatos debe contar con tomas de oxígeno, aire comprimido y succión.* En el espacio actual no existe sistema de aire comprimido central, sino que el suministro se hace por medio de cilindros, con el inconveniente de que no existe un lugar adecuado para su disposición, además de la dificultad y peligro que implica su acarreo.

- **4.1.2.6** *Los pisos y paredes del Servicio de Neonatología deben ser de material lavable.* Se pudo observar que las paredes del Servicio no son de material lavable, sino de concreto con pintura de aceite. Debe recordarse que es un espacio adaptado e improvisado.

- **4.1.2.7** *Las salas de neonatos deben contar con al menos un lavamanos accionable con el codo, pie o rodilla o automático por cada seis camas. Estos lavamanos deben contar con jabonera con jabón líquido accionable por medio mecánico o automático; cada lavamanos debe contar con medios desechables para el secado de manos.* En el Servicio de Neonatología del México, solamente hay un lavamanos para el salón de cuidados intermedios e intensivos y no es accionable con el codo pie o rodilla. Tampoco se cuenta con mecanismos desechables para secado de manos. Además allí mismo se lavan los materiales.

- **4.1.2.10** *Las paredes del área de internamiento de neonatos deben tener la mitad superior construidas con material transparente.* En el caso que nos ocupa, las paredes del área de internamiento que dividen el salón general del cuidados intermedios e intensivos no tiene la mitad superior de material transparente, sino que son de concreto hasta el cielo raso.

- **4.1.2.11** *El Servicio de Neonatología debe contar con un sistema que permita regular la temperatura ambiental del área de internamiento. La temperatura del área debe estar entre 23o y 30o.* El Servicio no cuenta con un sistema de regulación de temperatura ambiental, lo cual aunado al hecho de que tiene grandes ventanales que no están polarizados, da como resultado que en ciertas horas la temperaturas sea extremas.

- **4.1.2.12** *El Servicio de Neonatología debe contar con un servicio sanitario para uso exclusivo de sus funcionarios.* En el caso del Hospital México, el personal de Neonatología no cuenta con un servicio sanitario para su uso exclusivo, sino que debe compartirlo con los servicios aledaños y visitantes.

- Sobre la Gestión

- **4.1.6.8** *El servicio debe asegurar el cumplimiento de las normas de esterilización de equipos e instrumentos que utilice en la atención de los neonatos.* Dado que los procedimientos de lavado y desinfección y esterilización de materiales y equipo se realizan en la misma unidad del paciente, resulta prácticamente imposible cumplir con esta disposición.

- **4.1.2.23** *El servicio debe asegurar la adecuada manipulación de ropa sucia y limpia, deben contar con un sistema de circulación para este propósito.* En virtud de las enormes limitaciones de espacio ha sido imposible diseñar un sistema adecuado de circulación y manipulación de ropa sucia y limpia, de manera que una y otra ingresa y sale por la misma puerta.

- Conclusiones y Recomendaciones

Concluida la investigación resultó lamentable comprobar que las delicadas y apremiantes situaciones que enfrentan a diario los funcionarios y usuarios del Servicio de Neonatología del Hospital México, que datan desde el tiempo en que éste abrió sus puertas al público, se hayan prolongado hasta el presente, poniendo en jaque la salud y la vida de cientos de miles de niños y niñas que vienen al mundo en ese centro de salud.

En realidad, para quienes laboran en ese servicio, las condiciones actuales son aún más difíciles que en un principio pues han visto como, frente al aumento de demanda basado en el crecimiento demográfico, las condiciones físicas y de recursos del Servicio, lejos de mejorar con el paso del tiempo, han experimentado una franca desmejora (salvo lo relativo a las guardias que fue recientemente atendido por las autoridades del Hospital).

Ciertamente el movimiento de los derechos de la niñez y adolescencia y el paradigma de la protección integral son más recientes a la construcción del Hospital México. Sin embargo, hace ya diez años que se aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño y, casualmente, las notas y documentos varios dirigidos a las Jefaturas correspondientes y a la Dirección del Hospital México solicitando buscar una solución al asunto, tienen casi el mismo tiempo. Todo pareciera indicar que la Convención nunca llegó a las puertas del Hospital México y hoy tanto el Servicio de Neonatología como sus usuarios han sido relegados, cual si fueran ciudadanos de segundo orden.

Sirvan las palabras de aquel ilustre ciudadano y primer presidente del Patronato Nacional de la Infancia, don Luis Felipe González Flores, de respuesta a la interrogante así como para comprender, como bien lo hizo él, que la mejor inversión que puede hacer una nación, es justamente en el resguardo de su mayor tesoro: sus niños y niñas; pero no basada en la egoísta idea de que son el futuro de nuestro país, o porque son potenciales ciudadanos, sino por la firme convicción de que poseen una existencia, necesidades y derechos propios y actuales, aún cuando no puedan expresarlos o ejercerlos por sí mismos.

Si bien se logró constatar que parte de la problemática denunciada fue solventada, gracias a la asignación del personal requerido para las guardias y a la implementación de algunas medidas sanitarias, la presente investigación también

permitió determinar que el problema de hacinamiento y carencia de un espacio adecuado para el Servicio de Neonatología persiste. En virtud de lo anterior esta Defensoría recomendó a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Hospital México disponer de inmediato, de un espacio físico adecuado para el Servicio de Neonatología del Hospital, hasta tanto la nueva edificación que lo albergará de manera permanente, no sea una realidad. Además se recomendó informar sobre los avances de dicha construcción.

d. Protección Jurídica a la niñez y la adolescencia víctima de abuso

i. El abuso y la violencia

Comprender y aceptar que los niños, niñas y adolescentes son personas, con derechos propios, que pueden accionar esos derechos y hacerlos exigibles, como un asunto que trasciende el marco familiar, no es un asunto sencillo para el mundo de los adultos.

La historia de los derechos de la infancia y la adolescencia, es muy reciente. La humanidad ha tenido que esperar mucho para reconocer sus necesidades, derechos e intereses, así como también, para reconocer que estas necesidades, derechos e intereses tienen prioridad absoluta.

Con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (1989) y del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), la violación de esos derechos humanos se reconoció como un problema grave, de interés público.

Se condena jurídica y socialmente –entre otros abusos y atropellos- los castigos corporales, que se continúan realizando como una práctica considerada por razones de obediencia, disciplina, educación y religión, como un hecho normal; sobre todo si son impartidos por familiares o maestros de los niños, niñas y adolescentes.

Se sigue pensando que las personas menores de edad son propiedad privada del padre, madre o adulto responsable, quien muchas veces considera que tiene un derecho ilimitado de autoridad absoluta.

En realidad, existen variadas formas de violencia que violan los derechos de la niñez y la adolescencia, que responden a comportamientos sociales, institucionales, colectivos e

individuales. Entre las formas de agresión individual, el actor del abuso es un individuo que ejerce el poder y mantiene el control de la situación, mientras que en las de orden institucional, social y cultural ese poder y control lo ejerce un sector de la colectividad.

La sociedad es agresora cuando por su forma de organización permite que perduren y existan condiciones de extrema pobreza que impiden a la familia satisfacer las necesidades básicas de sus miembros menores de edad.

El Estado es agresor cuando no define políticas orientadas hacia la protección de la infancia y de su familia, ó enfrenta parcialmente el problema, no prioriza la inversión en el área social, o sus normas, legislación y aparatos, introducen una cultura agresora y en nombre de proteger al niño, niña y adolescente, usa conceptos coercitivos y prácticas punitivas que implican violencia contra ellos y ellas.

Las escuelas, hospitales, guarderías y en general las instituciones que tienen que ver con la atención infantil y adolescente pueden ser agresoras si sus formas disciplinarias lesionan la integridad física o psicológica de estas personas, si sus prácticas son rutinarias y despersonalizantes, si sus recursos técnicos o materiales son limitados, si su personal carece de la mística o preparación necesaria, o si el entorno físico es francamente estéril o degradante.

La violencia es una situación estructural donde todas las personas son víctimas, cómplices y denunciantes:

- Cuando no se escuchan a tiempo las voces de los niños, niñas y adolescentes que cotidianamente son víctimas de abuso.
- Cuando no se reacciona oportunamente ante el hecho de que para algunos niños, niñas y adolescentes la calle es el espacio que les permite mantenerse con vida.
- Cuando se actúa con indiferencia ante una sociedad progresivamente deshumanizada, consumista y discriminatoria, que permite la exclusión de oportunidades equitativas para el desarrollo, que comercializa los sentimientos, el cuerpo y la sexualidad; que permite el atropello de los derechos y el irrespeto hacia las personas más vulnerables: los niños, niñas y adolescentes.

La familia por su parte, agrede a sus miembros, cuando de generación en generación se transmiten prácticas, costumbres y creencias, en donde las formas de relación interpersonal son violentas. Un ejemplo de esto, son las creencias erróneas sobre los patrones de crianza y puesta de límites a los niños, niñas y adolescentes, en donde la agresión y el abuso de autoridad siempre están presentes. Estos modelos de relación dañan y lastiman a los niños y niñas, dejando lesiones que perduran para toda la vida, aún cuando algunas veces esas actitudes de los adultos son muy sutiles e imperceptibles.

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir educación y orientación apropiadas de acuerdo con su proceso de desarrollo y evolución de sus capacidades. Es ésta una obligación primordial de los padres o personas responsables en el ejercicio de una autoridad racional; que está por encima de la responsabilidad de la escuela y de los medios de comunicación, los cuales también son agentes importantes en el proceso de socialización.

ii. *El abuso hacia niños, niñas y adolescentes*¹⁴⁸.

El abuso hacia personas menores de edad es una manifestación del adulto que no tiene justificación. Es considerado como de una de las formas más intolerables de violación de los derechos humanos. El abuso es una manifestación que daña y lastima, es el resultado de una relación desigual de poder, en donde la persona adulta ejerce el dominio y el control de toda la situación. El abuso, como ya se señaló, es un asunto prioritario de interés público que afecta a toda la sociedad, el cual debe y puede prevenirse. Existen diferentes formas de abuso:

- 1) El abuso físico ocurre cuando una persona que está en una relación de poder con un niño, niña o adolescente, le ocasiona daño no accidental, provocando lesiones internas, externas o ambas. El castigo crónico o severo es una forma de abuso físico, en donde se utiliza la fuerza física contra una persona menor de edad. También constituye abuso físico el daño que se causa, no por el grado de intensidad, sino por la frecuencia con que ocurra el castigo.
- 2) El abuso por descuido, negligencia incluye las acciones u omisiones de los padres o personas responsables, quienes tienen bajo su responsabilidad la guarda, crianza y

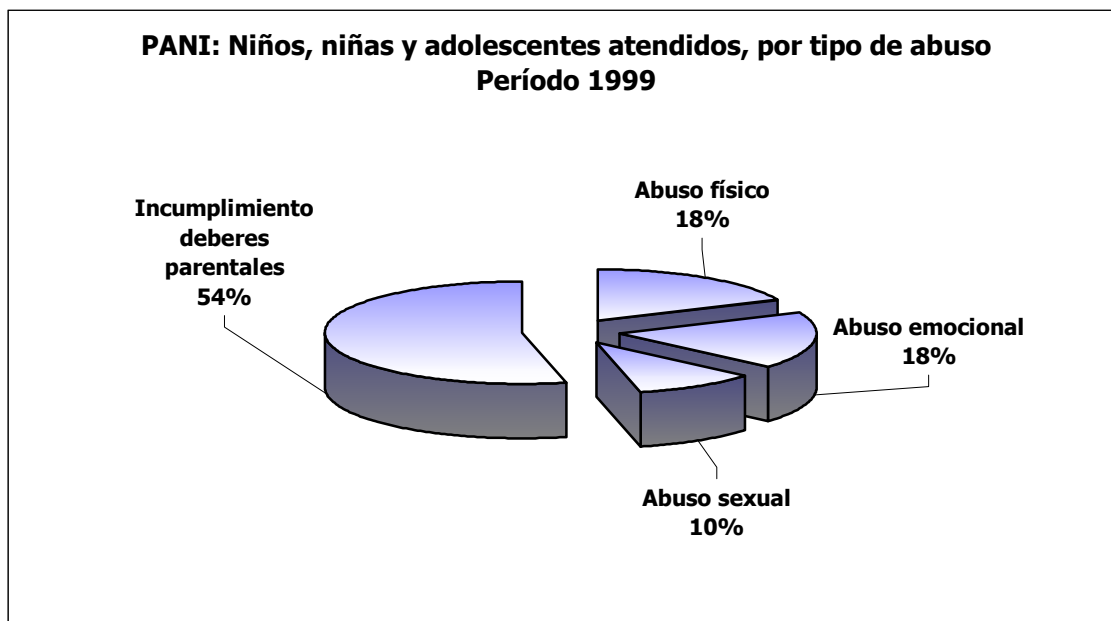
¹⁴⁸ Las definiciones que se señalan son tomadas del Manual de contenidos "VIOLENCIA Y ABUSO CONTRA PERSONAS MENORES DE EDAD". Fundación PANIAMOR, 1996

educación de un niño, niña o adolescente, y no satisfacen las necesidades básicas de éstos, teniendo la posibilidad de hacerlo. Este abuso priva –parcial o totalmente- a la persona de protección, de atención y cuidados necesarios que aseguran un desarrollo pleno.

- 3) El abuso emocional comprende toda acción u omisión que lesione la autoestima o el desarrollo potencial de un niño, niña o adolescente. Incluye insultos constantes, no reconocer aciertos, ridiculizar, rechazar, manipular, explotar, comparar, tener expectativas irreales, entre otros. La persona incorpora esos mensajes y los asume como verdades, en particular si son transmitidos por sus **padres o personas responsables**, menoscabando así el concepto e imagen de sí misma. Problemas en la autoestima hacen a la persona vulnerable a otras formas de abuso, pudiendo llegar a la manifestación de conductas autodestructivas, incluso suicidas.
- 4) El abuso sexual constituye todo acto en el que una persona en una relación de poder, involucra a un niño, niña o adolescente en una actividad de contenido sexual que propicia su victimización y en la que el ofensor obtiene gratificación. La relación de poder entendida como la que nace de una diferencia de fuerza, edad, conocimiento o autoridad entre la víctima y el ofensor. La violencia sexual incluye exhibicionismo, acoso sexual, exposición o participación en pornografía, explotación sexual, sexo oral, sodomía, penetración genital o anal con un objeto, violación e incesto.

La población infantil y adolescente que es víctima de cualesquiera de las formas de abuso que se han descrito, debe recibir protección psicosocial por parte del Patronato Nacional de la Infancia, siendo obligación de todo funcionario público y del funcionario privado que preste servicios en centros educativos o de salud, “denunciar ante el Ministerio Público cualquier sospecha razonable de maltrato o abuso cometidos contra personas menores de edad” (Código de la Niñez y Adolescencia art. 49).

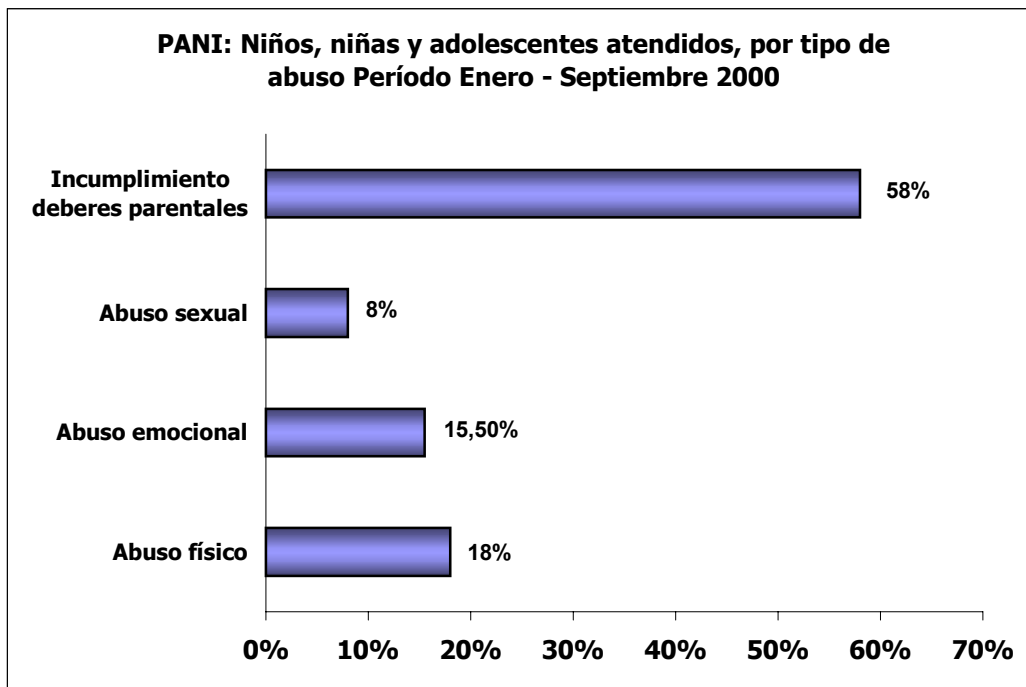
De acuerdo con las estadísticas del Patronato Nacional de la Infancia atinentes al período 1999, se reporta un total de 17,316 niños, niñas y adolescentes atendidos durante ese año por diferentes motivos, siendo las situaciones de abuso las causas por las que más de la mitad de esa población (52.36%) debe recibir protección por parte del PANI. Al respecto el siguiente gráfico presenta una distribución porcentual según el tipo de abuso.



Más de la mitad de la población ha sido víctima del incumplimiento de los deberes parentales (54%), dándose un abuso por el descuido o la negligencia de los padres o personas responsables al no garantizar ni atender las necesidades y derechos de los hijos e hijas. El abuso físico y el abuso emocional estuvo presente en el 18% de los niños, niñas y adolescentes atendidos. El 10% -940 personas- ha enfrentado atropellos en la esfera sexual, tanto dentro del ámbito familiar (73%) como fuera de éste (27%).

Otra de las causales objeto de intervención del PANI es la "violencia intrafamiliar", la cual registra que el 10.7% de los niños, niñas y adolescentes enfrentan -directa o indirectamente- dentro del grupo familiar tal situación.

Por otra parte, se dispone de estadísticas sobre población menor de edad atendida por el PANI, hasta el mes de septiembre del 2000, la cual expresa un incremento en los datos digno de mencionar.



Hasta septiembre del 2000 el PANI atendió un total de 17,316 niños, niñas y adolescentes por diferentes causas violatorias a sus derechos. De estos el 52% fue víctima de abuso en sus diferentes manifestaciones, proporción similar al del período anterior, aún cuando no se contabiliza el último trimestre. Significa entonces, que la mayoría de los asuntos que se tratan en esta institución son por abuso. Del total de niños, niñas y adolescentes que han estado sometidos a estos atropellos, el 58% se refiere al abuso por omisión o negligencia, el 18% por abuso físico y el 15.5% corresponde a abuso emocional. El abuso sexual (8%) ocurre la mayoría de las veces dentro del ámbito familiar (69%).

Por "violencia intrafamiliar" se atiende durante ese período el 9% de la población infantil y adolescente, proporción similar al año anterior.

- Denuncia en la Defensoría de los Habitantes.

La Defensoría de los Habitantes tramita una queja (Expediente N°09811-26-2000) referente al abuso físico y sexual del que, presuntamente, fueron víctimas varios niños y niñas en un CEN CINAI:

"Un grupo de personas preocupadas por niños y niñas que asisten al Centro de Atención Integral ... , por la situación de abuso físico y sexual que han enfrentado algunos niños y niñas de ese Centro Infantil, por parte de una maestra...

Esta situación fue denunciada ante ... del Ministerio de Salud, en donde se les recomendó interponer la denuncia penal. Por lo que en el mes de septiembre de 1999 se denunció la situación ante la Fiscalía de Hatillo ...

Las autoridades del Ministerio de Salud, después de conocer la denuncia por el presunto abuso, trasladaron a la maestra a otro centro, en donde actualmente desempeña labores. Refieren las denunciantes ... que al parecer existen antecedentes de abuso físico de otros niños y niñas por parte de la misma señora, sin embargo se desconoce si en ese momento el Ministerio investigó la situación."

Esta Defensoría realizó las gestiones correspondientes ante el Ministerio de Salud, el cual brindó la información requerida. No obstante, por ser un asunto de competencia directa del Patronato Nacional de la Infancia se puso en conocimiento de esa institución la denuncia, para que se procediera según corresponde.

El PANI no sólo es responsable de brindar la atención psicosocial de los niños y niñas presuntamente abusados, sino que también debe intervenir como parte en el proceso judicial que se sigue por el abuso cometido, ya que se vinculan derechos e intereses de personas menores de edad, asegurando así el disfrute pleno de éstos. También debe representar legalmente a los niños, niñas y adolescentes que no se encuentran bajo autoridad parental, ni de tutela, así también a quienes estén bajo una autoridad inhabilitada. (Artículo 4, Incisos k) y L) Ley N°7648 PANI)

El Código de la Niñez y la Adolescencia reitera esa responsabilidad del PANI, señalando que en los procesos judiciales y procedimientos administrativos en que se involucre el interés de una persona menor de edad, el Patronato Nacional de la Infancia representará los intereses de esa persona cuando su interés se contraponga con el de quienes ejercen la autoridad parental. En los demás casos, participará como coadyuvante del proceso. (Artículo 111)

En razón de lo anterior, se solicitó a la Gerencia Técnica del Patronato Nacional de la Infancia que informara sobre la participación que tienen las Oficinas Locales en relación con el Proceso de Protección Especial en la Vía Jurisdiccional y administrativa donde estén vinculados los derechos e intereses de las personas menores de edad. Además se requirió, de forma específica, el número y tipo de casos que en promedio llevan los/las abogados/as de esa institución de acuerdo con las obligaciones que le define la Ley Orgánica y el Código de la Niñez y la

Adolescencia. Asimismo se solicitó señalar si la institución cuenta con los recursos humanos necesarios para cubrir las funciones mencionadas en los puntos anteriores.

El PANI informó al respecto que, como promedio institucional cada abogado tiene a su cargo 387.1 expedientes. El promedio mensual institucional es de 1677.7 expedientes y el promedio mensual por abogado es de 43.0. Además se señala que ***"la institución no cuenta con el recurso humano ni material necesario para cubrir en forma total las funciones que le compete."***

Al respecto se registra la siguiente información:

Promedio institucional de casos		Promedio de casos por abogado	
Oficina Local:	Promedio:	Oficina Local:	Promedio:
San José	363	San José	1
Tibás	862	Tibás	105
Oeste	149	Oeste	79
Este	946	Este	376,70
Sur	713,70	Sur	449
Desamparados	479	Desamparados	1.576,50
Puriscal	1.528	Puriscal	612
Aguirre	0	Aguirre	15
Pérez Zeledón	230	Pérez Zeledón	128
Alajuela	136	Alajuela	262,50
San Ramón	816	San Ramón	201
Naranjo	246	Naranjo	143
Grecia	329	Grecia	121
San Carlos	909	San Carlos	1.551
Los Chiles	0	Los Chiles	21
Heredia	379,50	Heredia	185,50
Sarapiquí	242	Sarapiquí	87
Cartago	507	Cartago	580
Turrialba	56,60	Turrialba	129
Puntarenas	147	Puntarenas	91
Corredores	482	Corredores	308

Golfito	173		Golfito	33
Osa	63		Osa	45
Santa Cruz	230		Santa Cruz	139
Liberia	1.892		Liberia	2.164
Limón	103,50		Limón	245
Talamanca	117		Talamanca	14
Siquirres	209		Siquirres	174

Los datos reflejan claramente la imposibilidad del PANI para representar y coadyuvar en sede jurisdiccional, de manera efectiva y oportuna los derechos de las personas menores de edad.

En igual sentido preocupa, que de acuerdo con las consultas y las quejas recibidas y atendidas en la Defensoría, se señale, de forma cada vez mas reiterada, la práctica de que cuando el PANI recibe denuncias de abuso, el asunto se refiere a los tribunales -como corresponde-, pero se omite la responsabilidad no sólo de brindar acompañamiento jurídico -ya mencionado-, sino también la respectiva atención y protección psicosocial. Es decir, la intervención terapéutica y el acompañamiento psicosocial que evite la revictimización en el proceso judicial. Un ejemplo de ello, es la situación de los niños, niñas y adolescentes vinculados con la queja expuesta anteriormente, en donde se puso del conocimiento del PANI el asunto y hasta esta fecha se desconoce, porque no se registra en los documentos que se remiten, las gestiones realizadas para brindar atención psicosocial a esa población, así como el apoyo y orientación a sus familias, máxime tratándose de una situación tan delicada como es el abuso sexual.

Para la Defensoría de los Habitantes resulta inaceptable que no se dote al Patronato Nacional de la Infancia de los recursos humanos, materiales y económicos suficientes para atender, como corresponde, todos los asuntos relacionados con la representación legal y la coadyuvancia en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales donde estén en juego los derechos de la niñez y adolescencia y que se esté instaurando la práctica de obviar la atención terapéutica y de protección psicosocial en razón de haber derivado el asunto a los Tribunales de Justicia.

- Conclusiones y recomendaciones

La situación descrita pone en evidencia que en el PANI, y en relación con las denuncias referentes a abuso sexual, existe como práctica institucional, la derivación inmediata a los Tribunales, dejando bajo la responsabilidad de estas instancias la protección y atención - psicosocial- de los niños, niñas y adolescentes.

Es claro también, que el PANI tampoco está en capacidad de ejercer la representación o coadyuvancia que corresponde en los procesos jurisdiccionales o administrativos donde se involucran derechos e intereses de personas menores de edad, dejando a la población que le compete atender en estado de desprotección e indefensión.

Esta Defensoría recomienda al Patronato Nacional de la Infancia:

- 1) Revisar las políticas y directrices institucionales, atinentes con la atención de denuncias sobre abuso sexual, procurando eliminar toda práctica institucional que limite únicamente a trasladar el asunto a los tribunales, omitiendo la protección psicosocial y la consiguiente restauración de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- 2) Intervenir como parte y ejercer la coadyuvancia correspondiente en los procesos jurisdiccionales y administrativos cuando se vinculan derechos e intereses de personas menores de edad, asegurando así el disfrute pleno de éstos.
- 3) Empezar los esfuerzos y realizar las respectivas diligencias ante las instancias que correspondan, para obtener los recursos requeridos para que su gestión sea efectiva y oportuna, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 34 de su Ley Orgánica relativo al financiamiento, así como por el Artículo 4 del Código de la Niñez y la Adolescencia, por cuanto "... el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones" establecidas en el régimen de protección especial.

Los esfuerzos que se emprendan por cambiar la vida y realidad de la niñez y adolescencia que es víctima de abuso, se verán concretados sólo con participación activa de todos los actores de la sociedad, en donde todas las instituciones y personas se sientan responsables y comprometidas con el presente y futuro de la niñez y adolescencia del país.

iii. La atención y protección a la niñez y la adolescencia en condiciones de "riesgo social"

- Introducción

Sin duda, una flagrante violación de los derechos y de deterioro en la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes lo constituye las situaciones de vulnerabilidad psicosocial por abuso físico, emocional, sexual o por negligencia.

Preocupa en especial, aquellos niños y niñas que permanecen cotidianamente en la calle, en razón de la incapacidad protectora de la familia -ya sea porque esta es expulsora o porque la abandona como mecanismo de defensa ante el abuso-, en el caso de que al menos exista una familia; o por otras condiciones socioculturales que impulsan a los jóvenes a asumir estos estilos de vida.

En relación con el trato negligente y abusivo, este se refiere a formas de supervivencia tales como la explotación en actividades de mendicidad por parte de los padres, explotación laboral, explotación sexual, deambulación, conflictos familiares, drogadicción y abandono, entre otros. Condiciones que también reflejan la incapacidad protectora y preventiva del Estado y de las instituciones para apoyar el grupo familiar, o para sustituir sus funciones cuando este grupo es inadecuado.

Frente a esa cotidiana violación de derechos, una tarea impostergable por parte de las instituciones y la sociedad costarricense, es hacer un alto en el camino para emprender acciones concretas y más determinantes que modifiquen, de manera efectiva, las condiciones de vida de esta población. A partir de una evaluación de la situación y de las condiciones de supervivencia frente a la distribución diferencial de oportunidades, se deben generar los mecanismos que permitan garantizar la defensa, restauración y ejercicio de los derechos humanos de este sector de la población.

El análisis y el conocimiento de los niños, niñas y adolescentes en esta condición, indica que en la búsqueda por sobrevivir ante las condiciones familiares y socioculturales adversas, han desarrollado mecanismos que los alejan aún más de la participación plena, activa y feliz de los bienes de la cultura.

Para muchos niños, niñas y adolescentes salir de la calle, significa superar las consecuencias del afecto no recibido, del abandono experimentado desde temprana edad, de la violencia física, psicológica, institucional y cultural. Significa también, replantearse caminos recorridos y formas de vida interiorizadas, significa superar la "ilusión" de una contradictoria sociedad de consumo, llena de imágenes y propuestas que los inducen a una falsa felicidad donde el hedonismo se

ofrece como la alternativa para llenar la soledad de su condición humana; siendo los niños, niñas y adolescentes particularmente vulnerables ante estas propuestas de los adultos.

La permanencia de los niños, niñas y adolescentes en la calle como mecanismo de supervivencia es un problema que persiste en el país y que, sin duda, está relacionado con las condiciones de pobreza. Por ello, las acciones inmediatas en este campo son imprescindibles, sobre todo si se vincula al tema del tiempo, que es distinto cuando se trata de la niñez y en ese sentido el costo de la no-prevención o atención redundará en consecuencias de alto costo para la sociedad.

El tiempo de la niñez, no es el tiempo de los adultos. Conforme nos acercamos al nacimiento, cada minuto, cada hora tiene el equivalente de años de vida en un adulto. No es casual que las teorías psicológicas afirman que los primeros cinco años de vida determinan las bases de la vida de una persona. Por eso en esta materia no se puede esperar y como bien lo ha dicho Gabriela Mistral, los derechos de los niños son ahora.

La pobreza y las condiciones de vulnerabilidad ("riesgo social") no son sólo un fenómeno del orden de lo económico. Por cuanto se reproducen en la consciencia de los niños, niñas y adolescentes, se arraigan en las relaciones interpersonales más estrechas del contexto familiar, se incrustan en la cotidianidad, se perpetúan en una visión del mundo y se instalan como una forma de vida que se transmite de generación en generación.

En ese sentido el enfoque alternativo sobre el tema, a partir de la "Convención de los Derechos del Niño" (1990), que se ha denominado "enfoque de derechos", implica asumir la defensa, restauración y la aplicación efectiva de los derechos de la niñez y adolescencia. Esto significa la definición de políticas públicas específicas y la ejecución de programas también específicos, con una metodología apropiada que llegue, de forma directa y efectiva, a esta población como un derecho y no como una caridad.

- Denuncia ante la Defensoría de los Habitantes

La condición de vulnerabilidad que enfrentan cotidianamente los niños, niñas y adolescentes en razón de su permanencia en la calle, se expresa en la forma como sus derechos se ven dramáticamente atropellados, en cómo su potencial se pierde diariamente, cómo paulatinamente son excluidos de los servicios y beneficios de la cultura, cómo se les lesiona

ocasionándoles muchas veces daños irreparables y, cómo la acción del Estado resulta ser insuficiente para atender esa realidad y brindar alternativas que permitan rescatar a la niñez y la adolescencia de su permanencia –permanente- en la calle. Tal situación es reflejo de una queja interpuesta ante la Defensoría de los Habitantes (Expediente N°09563-26-2000):

"... denunció en el PANI y en la Delegación de la Policía de su comunidad, la situación de riesgo en que se encontraba un adolescente... por dedicarse, con el consentimiento de su padre, a vender drogas; actividad que además se acompañaba, de asaltos y agresión hacia otros niños y niñas de la localidad. Según el habitante, estas instituciones no prestaron atención al asunto. En reiteradas ocasiones llamó al 911 y tampoco hicieron nada. Manifiesta su molestia por la gravedad de los hechos ocurridos, debido a que el adolescente fue asesinado. Considera que por omisión del Patronato Nacional de la Infancia al adolescente lo mataron. Llamó al PANI para indagar sobre el nombre del funcionario que en su oportunidad recibió la denuncia, pero no le informaron al respecto."

De acuerdo con la información suministrada por el PANI, *"la última intervención institucional se consigna con fecha 24 de junio de 1999, en la cual se plantea la recomendación de archivar el expediente, debido a que" (el adolescente) "había sido ubicado con su madre... y de acuerdo con el estudio social, había superado las circunstancias de riesgo que habían requerido la intervención institucional."*¹⁴⁹ Se informó, además, que al habitante que interpuso la denuncia se le brindó orientación para que acudiera a las instancias jurisdiccionales correspondientes, en razón de las presuntas "conductas delictivas" del adolescente.

La denuncia que se interpone ante el PANI es por una "situación de riesgo social" por el consumo de drogas, lo cual es un asunto de responsabilidad directa de esa institución, situación de la que ya el PANI tenía conocimiento.

En este sentido la normativa vigente -Constitución Política, Ley Orgánica del PANI, Código de la Niñez y la Adolescencia- es clara en cuanto a la función de protección especial y promocional que debe asumir el PANI para con los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad psicosocial. Por ello, para la Defensoría de los Habitantes es lamentable que esa función de protección y defensa psicosocial de una persona menor de edad en particular, se postergue, teniendo consigo consecuencias a veces irreparables.

- Programas de Protección a la niñez y la adolescencia.

¹⁴⁹ El destacado es nuestro

Se conoce que el Patronato Nacional de la Infancia ofrece para la población infantil y adolescente que presenta problemas de adicción a drogas, explotación sexual o que permanece cotidianamente en las calles ("riesgo social"), tres programas -en San José (cantón Central), en Limón centro y en Puntarenas centro- donde se brinda atención.

De acuerdo con información suministrada por el PANI, estos Programas trabajan directamente en la calle o en la comunidad donde se desenvuelve diariamente esta población, procuran establecer un primer contacto, para luego referir a los niños, niñas y adolescentes -que así lo desean- a los servicios especializados correspondientes, tales como tratamiento para la adicción de estupefacientes, así como con la población víctima de explotación sexual. De acuerdo con las estadísticas que reporta el PANI, durante el año 2000 se brindó atención a 11,010 niños, niñas y adolescentes en dichos programas: el 51% en Limón, un 26% en San José y el 23% en Puntarenas. No obstante los esfuerzos que se realizan, en algunas ocasiones la atención psicosocial de niños, niñas y adolescentes que requieren de una protección más inmediata, quedan desprovistos de ese servicio.

- Conclusiones y Recomendaciones

La Defensoría de los Habitantes ha expresado en informes anteriores la necesidad de buscar mecanismos para la exigibilidad y aplicación efectiva de los derechos de la niñez y adolescencia, mediante múltiples mecanismos de movilización social, denuncia y recomendaciones a la Administración. Basados en todo momento en el Código de la Niñez y Adolescencia, el cual operacionaliza la Convención de los Derechos del niño y donde, de forma explícita, señala la responsabilidad de velar por su efectiva aplicación.

Cuando se habla de la urgencia de generar y profundizar políticas específicas, no se hace referencia a políticas focalizadas, sino políticas selectivas, integradas en las políticas públicas universales, las cuales deben tener como eje central a la niñez y adolescencia, como sujetos activos y protagónicos de su ejecución y desarrollo.

En ese sentido, también es importante señalar que las intervenciones que se realicen no se deben limitar a lo técnico o jurídico, sino que deben ir más allá, incluyendo también una visión del mundo que aporta la nueva concepción del "enfoque de derechos humanos de la niñez y adolescencia".

De alguna manera la sociedad costarricense tiene también que aprender lo que significa ser un niño, niña o adolescente que permanece cotidianamente en la calle. Es necesario dejar de despersonalizarlos con estadísticas para que se empiece a conocerlos por su nombre y darles alternativas reales de existencia digna.

Se debe revisar también cualquier posición de omnipotencia o de "salvadores de los niños", así como enfrentar los sentimientos de desaliento que llevan a pensar que por la magnitud de los problemas, éstos no tienen solución.

Si bien, los asuntos relacionados con "conductas delictivas" por parte de personas entre 12 y 17 años de edad son competencia del sistema de justicia penal juvenil, la responsabilidad del PANI por mandato legal es brindar protección psicosocial a aquellos que se encuentran en "riesgo social". De ello, la necesidad de revisar las políticas y directrices institucionales que tienden a derivar las denuncias, de manera automática, a otras instancias, dejando de atender situaciones de vulnerabilidad psicosocial que podrían, incluso, ser preventivas a la infracción penal.

iv. Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad: Represión o Atención y Prevención.

- Planteamiento General del Problema

La explotación sexual comercial de la niñez y adolescencia es una actividad lucrativa e ilícita que obedece a un conjunto de prácticas sociales propias de una cultura de ejercicio abusivo del poder y violencia frente a quienes, por su condición histórica de subordinación, o bien debido a sus circunstancias de vida, suelen ser más débiles y vulnerables. Se trata de un fenómeno en donde el adulto visualiza a la persona menor de edad como un objeto o producto comerciable (susceptible de ser comprado o vendido) para la satisfacción de sus propios deseos y fantasías.

Diversas investigaciones coinciden al identificar al menos cuatro formas o expresiones de la explotación sexual comercial, a saber: la prostitución infantil, el turismo sexual, la trata de personas menores de edad con fines sexuales y la pornografía infantil, todas producto de una demanda social que favorece la "cosificación" y utilización del cuerpo, la sexualidad, y la personalidad del niño, niña o adolescente.

No se trata de un problema exclusivo de países en desarrollo o de grupos minoritarios, ni de una actividad de trasiego desigual donde los países más pobres proveen a los más ricos de un mercado libre de niños y niñas para su utilización y consumo, aunque es bien conocido que sí se establecen vínculos estrechos entre países en desarrollo y países industrializados.

La explotación sexual comercial no conoce de fronteras ni de clases; existe prácticamente en todos los países del mundo y está presente en todos los estratos sociales y, contrario a lo que comúnmente se cree, también -y principalmente- se asienta y echa raíces en el nivel nacional, porque para dar continuidad a la actividad se requiere de generar en cada país un mercado local con consumidores nacionales, tal y como se desprende de una reciente investigación realizada por el Instituto de Estudios Éticos para el Desarrollo (INEED), de la Universidad Católica de Costa Rica, donde se concluye que la mayoría de los clientes o explotadores en Costa Rica son costarricenses adultos.

Dentro de este contexto, las condiciones de miseria o pobreza -si bien, no sería prudente desechar este aspecto o ubicarlo en un lugar secundario- resultan insuficientes para explicar por sí solas las causas de este flagelo. Está demostrado que no todas las víctimas de explotación sexual provienen de familias pobres. Puede tratarse también de personas menores de edad que por distintos motivos se fugan de sus hogares de clase media y que ven en la prostitución el único medio para poder sobrevivir por su cuenta o, sencillamente, para poder adquirir más bienes de consumo.

Si bien se puede señalar a proxenetas y clientes como el eslabón primario de esta compleja cadena, distintas investigaciones realizadas en el país concluyen que se trata de una actividad desarrollada al amparo de redes u organizaciones delictivas altamente especializadas y con soportes tecnológicos de avanzada, en las que participan otros actores. Intermediarios, reclutadores (incluida la familia), taxistas y propietarios de hoteles, son sólo parte de la vasta gama de personas involucradas en las distintas transacciones ilícitas subyacentes, tales como el soborno, la falsificación de documentos, inmigraciones ilegales, para mencionar solamente algunas.

Acerca de las causas por las que las personas menores de edad se ven involucradas en esta actividad, se debe señalar que son variadas y complejas. Van desde la desintegración familiar y la violencia intrafamiliar, así como la apremiante situación económica y de desventaja social en que se encuentran -frente al espejismo de una mejor vida, ofrecida por los proxenetas- hasta el

desgaste o distorsión de valores, donde aquellos más sublimes han sucumbido frente al materialismo y al bombardeo incesante de comerciales, transmitidos en los medios de comunicación colectiva, que invitan al consumo desmedido. A todo lo anterior se agregan arraigados patrones culturales y actitudes históricas propios de una sociedad de estructura patriarcal, que ubica a la niñez y a la mujer en un nivel de inferioridad con respecto al varón adulto, quien mira en aquellas personas, un objeto de su posesión.

En todo caso, lo realmente importante es comprender el fenómeno dentro del contexto social en que se desarrolla, para así orientar las acciones requeridas en la dirección correcta y evitar caer en la tentación -como comúnmente sucede- de involucrar prejuicios en la toma de decisiones, y juzgar a la persona menor como quien busca soluciones fáciles a su realidad. Es preciso tener conciencia de que, sin importar las causas que motivaron u obligaron a un niño, niña o adolescente a ser partícipe en este vergonzoso negocio, que lesiona y degrada su cuerpo, capacidades y autoestima, éste, lejos de ser un cómplice, es víctima de personas inescrupulosas que se aprovechan de su circunstancia, vulnerabilidad y necesidades.

- La situación de la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad en Costa Rica.

En el mes de setiembre de 1997, la Defensoría de los Habitantes de la República llamó la atención de las autoridades gubernamentales y de la opinión pública en general, acerca del despojo de derechos de los niños, niñas y adolescentes, víctimas de explotación sexual.¹⁵⁰ En esa ocasión se habló de la necesidad de adoptar una política nacional para enfrentar el problema y las instituciones participantes asumieron compromisos en ese sentido. También en el Informe Anual de Labores de la Defensoría correspondiente al periodo 1997-98, se dedicó un capítulo al análisis del fenómeno y ha sido retomado de forma sistemática en los informes subsiguientes.¹⁵¹ Al respecto la Institución ha señalado la necesidad de destinar los recursos necesarios y adoptar todas las medidas administrativas, normativas, y de cualquier otra índole, para combatir el fenómeno.

¹⁵⁰ Esta denuncia se hace en el marco del Foro sobre la Explotación Sexual Infantil-Juvenil, organizado por la Defensoría de los Habitantes.

¹⁵¹ Ver Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 1998-1999. Capítulo II, Informe de labores de Dirección de Niñez y Adolescencia. Acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la aplicación y exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia; e Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 1999-2000. Capítulo I, Temas de Atención Prioritaria. Políticas Públicas en Niñez y Adolescencia: ¿Asistencia o Prevención?.

A partir de los resultados arrojados por investigaciones cualitativas realizadas en el país, se desprende que el 85% de las víctimas de la explotación sexual son mujeres, mientras que el 15% son hombres. También se conoce que el 50% de los menores de edad se inician en la actividad entre los 8 y 12 años y la otra mitad entre los 14 y 16 años. La totalidad de niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente presenta antecedentes de violencia intrafamiliar y el 80% han sido víctimas de abuso sexual antes de cumplir los 12 años. Asimismo, se ha comprobado que el 63% ha abandonado la escuela y el 72% son farmacodependientes o han perdido el control en cuanto al consumo de estas sustancias.

La existencia de niños, niñas y adolescentes en estas condiciones y la generalizada ignorancia o indiferencia en torno a esta realidad, demanda sin duda la atención prioritaria de las instituciones públicas, de las familias, las organizaciones civiles y de toda la ciudadanía.

- La Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Costa Rica.

Desde 1996 un grupo de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales acordaron unir esfuerzos con miras a la acción, prevención y eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad. En 1997 esta iniciativa fue formalmente avalada mediante acuerdo de la Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia donde se aprueba la constitución de la Comisión Nacional Permanente de Trabajo contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad, coordinada originalmente por aquella institución.

Entre las acciones más importantes de la Comisión destacan: la elaboración de un Plan Marco de Acción Nacional, la elaboración de un plan de acción conjunto para la atención de la población en el área metropolitana con la participación de ILPES, PANI, OIT y del Ministerio de Salud y, finalmente la elaboración del proyecto de la Ley contra la Explotación Sexual Comercial de Personas menores de Edad y el posterior apoyo e impulso requeridos para su aprobación en la Asamblea Legislativa.

La Defensoría de los Habitantes - que ha participado en dicha Comisión en cumplimiento de su función de órgano de control de la efectiva aplicación de los derechos de la niñez y la adolescencia, así como de acompañamiento y seguimiento de los procesos que en su seno se gestan-, ha podido constatar el escaso apoyo político y financiero que se ha dado a dicha

Comisión. Lo anterior, aunado a las dificultades que existieron en la conducción de los procesos, no ha permitido que se cristalicen muchos de los planes y proyectos planteados.

Como un mecanismo para resolver el problema de la conducción y del apoyo político, en el primer trimestre del año 2000 inicia un proceso de reestructuración de la Comisión, al cabo del cual ésta pasa a ser un órgano del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, bajo la coordinación de una Unidad Ejecutora. Actualmente consta, además, de un componente o Dimensión Política, constituida por funcionarios de alto nivel y jerarcas y de una Dimensión Técnica.

Ciertamente se trata de una medida positiva, desde el punto de vista estratégico, en tanto forma parte del órgano encargado de articular todas las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia. No obstante, preocupa el hecho de que la prioridad política que pareciera habersele dado al tema en la actualidad carezca aún de un apoyo equivalente en lo financiero, aspecto que, precisamente en esta materia, resulta indispensable.

Un claro ejemplo de lo anterior es la aprobación de un Plan de Acción Inmediato, con objetivos y metas de muy corto plazo, proyectado para ser ejecutado en un plazo de tres meses, con los recursos ordinarios de las distintas instituciones involucradas, puesto que aún no existe un Plan Nacional con metas de mediano y largo plazo que contemple además el aspecto presupuestario.

Preocupa en particular la situación financiera del Patronato Nacional de la Infancia, institución a la que, por mandato constitucional, compete la protección especial e integral de las personas menores de edad y sus familias.

A raíz de una investigación llevada a cabo por esta Defensoría en 1999, en relación con la situación financiera del PANI, se conoce que a esa fecha la Institución en cuestión no había recibido ningún monto del 7% que, de conformidad con su Ley Orgánica, le correspondía, del total recaudado del Impuesto sobre la Renta. Por ese concepto, el Patronato dejó de percibir la suma de ¢ 3,875.8 millones en 1998 y de ¢ 5,425.4 en 1999.

Con respecto al 4% del presupuesto de FODESAF (otra fuente de financiamiento según la Ley Orgánica del Patronato), se supo que en 1998 se le giraron al PANI ¢ 1,952 millones, lo cual representa un 3.71% de los ingresos reales del Fondo y no el 4% estipulado por ley.

A partir de los datos suministrados por la propia Institución, se desprende que el PANI ha dejado de percibir durante 1998 y 1999 la totalidad de su fuente de financiamiento correspondiente al 7% del Impuesto sobre la Renta y no ha recibido plenamente lo correspondiente al 4% de FODESAF, contraviniéndose con ello lo que de forma clara establece la ley, en detrimento de la posibilidad de diseñar y ejecutar programas en favor de la niñez y la adolescencia del país.

- El Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de la Niñez (Congreso de Estocolmo): un esfuerzo mundial para la búsqueda de soluciones.

Desde la primera mitad de la década de los 90 la comunidad internacional empieza a tener conciencia acerca del creciente problema de la explotación sexual comercial de personas menores de edad e inicia un movimiento mundial de repudio y de búsqueda de soluciones a la situación. En 1996, numerosos dirigentes nacionales e internacionales, representantes de gobiernos, profesionales y activistas, así como organismos gubernamentales y no gubernamentales y medios de comunicación de todo el mundo, se reunieron en Estocolmo, Suecia, en el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Menores, donde dicho fenómeno fue concebido atinadamente, como una forma contemporánea de esclavitud que se encuentra en expansión y cuya erradicación compromete la acción concertada de todos los sectores y niveles, local, nacional e internacional.

El trabajo del Congreso se fundamentó en la Convención sobre los Derechos del Niño, utilizando como guía para los análisis y las discusiones, los principios que la sustentan: la concepción de la persona menor de edad como sujeto activo, pleno de derechos y responsabilidades; y el del Interés Superior.

En relación con el principio del Interés Superior, la Convención señala en su artículo 3, lo siguiente:

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

(...)

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las

normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.”

Es importante destacar que la Convención, como normativa integral, reafirma la aplicación de derechos humanos básicos reconocidos a todas las personas en otros tratados internacionales, pero toma en consideración las necesidades específicas de la niñez y de la adolescencia, con lo que pone énfasis en su condición de sujetos de derecho. Además, procura dar contenido y significación real a esa condición, al establecer la obligación de los Estados de destinar los recursos necesarios para el pleno cumplimiento y disfrute de los derechos reconocidos.

En este sentido el numeral 4 del citado instrumento, señala:

“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”

Respecto del tema de la explotación sexual de las personas menores de edad, analizado en el Congreso de Estocolmo, el artículo 34 de la Convención, establece:

“Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados partes tomaran, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

- a) La incitación o la coacción para que el niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;*
- b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;*
- c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.”*

- La Declaración de Estocolmo y la Agenda de Acción

Siguiendo los lineamientos de la Convención, y de la información derivada de diversas investigaciones, las labores del Congreso se concentraron en tres elementos de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, a saber: la prostitución infantil, el tráfico y venta de niños con fines sexuales y pornografía infantil.

Se definió como objetivo fundamental el de crear mayor conciencia en la comunidad internacional acerca del fenómeno, pero también se trabajó en la formulación de estrategias para combatir esta brutal violación de los derechos y la dignidad de la niñez y adolescencia. Para tales efectos se firmó una Declaración y se elaboró un Plan Marco o Agenda de Acción, con la clara finalidad de erradicar la explotación sexual comercial de las personas menores de edad. En la Declaración, que fue unánimemente aceptada por los distintos delegados, el Congreso hace un llamamiento a todos los Estados, en cooperación con las organizaciones nacionales e internacionales y la sociedad civil para:

- *"Conceder una alta prioridad a la acción contra la explotación sexual comercial de los niños y asignar los recursos adecuados para este fin;*
- *Promover una cooperación más sólida entre los Estados y todos los sectores sociales para prevenir la participación de los niños en el comercio sexual y reforzar el papel de la familia en la protección de los niños contra la explotación sexual comercial;*
- *Promulgar el carácter delictivo de la explotación sexual comercial de los niños, así como otras formas de explotación sexual, y condenar y castigar a todos los delincuentes implicados, ya sean locales o extranjeros, a la vez que se garantiza que las víctimas infantiles de estas prácticas quedan exonerados de toda culpa;*
- *Examinar y revisar allí donde sea oportuno, la legislación, las políticas, los programas y las prácticas vigentes con el fin de eliminar la explotación sexual comercial de los niños,*
- *Aplicar la legislación, las políticas y los programas para proteger a los niños frente a la explotación sexual comercial y reforzar la comunicación y cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley;*
- *Promover la adopción, implementación, y diseminación de leyes, políticas y programas con el apoyo de los mecanismos pertinentes a nivel local, nacional y regional contra la explotación sexual comercial de los niños;*
- *Desarrollar e implementar planes y programas integrales, que incluyan las diferencias de género, para prevenir la explotación sexual comercial de los niños, y proteger y asistir a las víctimas infantiles con el fin de facilitar su recuperación y reintegración dentro de la sociedad;*
- *Crear un clima adecuado mediante la educación, la movilización social y las actividades de desarrollo para garantizar que los progenitores y otras personas legalmente responsables puedan cumplir sus derechos, obligaciones y responsabilidades para proteger a los niños frente a la explotación sexual comercial;*
- *Movilizar a los políticos y otros aliados relevantes, las comunidades nacionales e internacionales, comprendidas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, para ayudar a los países en la eliminación de la explotación sexual comercial de los niños;*

- *Resaltar el papel de la participación popular, comprendida la de los propios niños, en la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de los niños.*

Por otra parte, en la Agenda de Acción se propone el abordaje del problema desde cuatro ejes fundamentales, que a continuación se analizarán sucintamente:

- Coordinación y Cooperación, en el nivel nacional como internacional: Sobre este aspecto, y en el ámbito nacional, se propone el establecimiento de programas de acción tendientes a reducir al máximo el número de personas menores de edad vulnerables a la explotación sexual comercial en cada país, así como contar con indicadores de progreso para el año 2000. También se señala la necesidad de contar, para ese mismo año, con una base de datos con información acerca de los niños, niñas y adolescentes, vulnerables a la explotación sexual comercial, sobre las redes de explotación y, en general, respecto de las circunstancias relacionadas con el fenómeno.

En cuanto al ámbito internacional se propone mejorar la cooperación entre los distintos países y las organizaciones internacionales relacionadas directa o indirectamente con el tema y garantizar la disponibilidad de recursos para la protección de las víctimas.

- Prevención: En este punto, se pone especial énfasis en el acceso a la educación formal como medio para mejorar las condiciones de vida de las personas menores de edad vulnerables a la explotación sexual comercial. Además propone la implementación de campañas de divulgación, información y comunicación, acerca de los derechos de las personas menores de edad y de legislación contra la explotación sexual comercial, con contenidos de género, dirigidas a la familia, funcionarios públicos, personeros de la industria turística, y sociedad civil en general, con el fin de aumentar la comprensión pública y propiciar actitudes y comportamientos sexuales responsables.

Asimismo señala la urgencia de reformular o reforzar políticas públicas (económicas y sociales) de promoción y apoyo a las personas menores de edad vulnerables a la explotación sexual comercial, a sus familias y comunidades, poniendo particular atención a la reducción de la pobreza.

- Protección: Se propone reformar o aprobar y aplicar legislación penal, con el fin de establecer la responsabilidad de los distintos sujetos involucrados en el tráfico, pornografía, prostitución y turismo sexual, de personas menores de edad, incluidas las de carácter extraterritorial.

Se señala que los programas nacionales deben diseñarse de manera que las personas menores de edad explotadas sexualmente, sean consideradas como víctimas del flagelo y evitar así que puedan ser castigadas como criminales. Por el contrario deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar el pleno acceso de éstas a servicios de apoyo, en los ámbitos legal, social y de salud, y en particular a refugios seguros donde los niños, niñas y adolescentes que escapan puedan ser protegidos frente a la intimidación y el acoso de los explotadores.

- Recuperación y Reintegración: Con el fin de lograr la recuperación y reinserción exitosa de la persona menor de edad víctima de explotación sexual, en su familia, comunidad y sociedad, se recomienda proporcionarle a ella como a sus familiares, atención y acompañamiento psicosocial, legal, médica, y cualesquiera otro que requieran, especialmente durante los procesos judiciales para prevenir situaciones de re-victimización de estas personas. Asimismo se propone promover alternativas de vida viables para la víctima como para su familia.

También se señala la necesidad de adoptar medidas para prevenir la estigmatización social de las víctimas de la explotación sexual comercial, y de utilizar la medida de institucionalización de la persona menor de edad como último recurso y por el menor tiempo posible.

- Participación de los niños, niñas y adolescentes: En consonancia con los principios que sustentan la Convención, se propone la participación de las personas menores de edad, incluidas las víctimas de explotación sexual comercial, para la búsqueda de soluciones y alternativas a la problemática, favoreciendo la constitución de redes de niños, niñas y adolescentes defensores de sus derechos.
- La Normativa Nacional en relación con el tema de la Explotación Sexual Comercial.

La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, por parte del Estado Costarricense en 1990, trajo consigo una serie de compromisos y obligaciones formales frente a la comunidad internacional, pero especialmente frente a los niños, niñas y adolescentes. Entre éstos destaca el de analizar, revisar y adecuar todo el ordenamiento jurídico con el fin de conciliarlo con las nuevas concepciones imperantes y, de ser necesario, aprobar nueva legislación.

Como resultado de este proceso, se aprueba el Código de la Niñez y Adolescencia, que entró a regir el 6 de febrero de 1998. El Código viene a operacionalizar o contextualizar los principios, preceptos y derechos reconocidos en la Convención, definiendo claramente responsabilidades y encargados de cumplirlas.

También el citado Código adopta como una de sus disposiciones orientadoras, el principio del "Interés Superior" . Así, en su artículo 4 dispone lo siguiente:

"Será obligación general del Estado adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad.

*En la formulación y ejecución de las políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación, se mantendrá siempre presente **el interés superior** de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población."* (Lo resaltado es nuestro).

Por otra parte, los artículos 13 y 19 del mismo cuerpo normativo, desarrollan y delimitan el precepto constitucional que garantiza la protección especial de la niñez, por parte del Estado (ver artículos 51 y 55 de la Constitución Política de la República de Costa Rica), al señalar:

"Artículo 13. Derecho a la Protección Estatal.

La persona menor de edad tendrá el derecho de ser protegida por el Estado contra cualquier forma de abandono o abuso intencional o negligente, de carácter cruel, inhumano, degradante o humillante que afecte el desarrollo integral. (...)"

"Artículo 19. Derecho a protección ante Peligro Grave

Las personas menores de edad tendrán el derecho de buscar refugio, auxilio y orientación cuando la amenaza de sus derechos conlleve grave peligro para su salud física o espiritual; asimismo, de obtener, de acuerdo con la ley, la asistencia y protección adecuadas y oportunas de las instituciones competentes."

Finalmente, el artículo 24 establece:

"Artículo 24. Derecho a la Integridad.

Las personas menores de edad tendrán derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Este derecho comprende la protección de su imagen, identidad, autonomía, pensamiento, dignidad y valores."

También es necesario destacar la aprobación, en julio de 1999, de la Ley contra la Explotación Sexual de Personas Menores de Edad, Ley 7899, publicada en la Gaceta No. 159 del 17 de agosto del mismo año, la cual viene a reformar los artículos 156, 159, 160, 161, 162, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174 del Código Penal. Con esta nueva ley se da un importante avance en la lucha contra la explotación y agresión sexuales, mediante la reformulación de algunos delitos de agresión sexual, reconceptualizando otros y finalmente, tipificando nuevas conductas antes no contempladas como delito alguno.

A manera de ejemplo, el proyecto consultado mantiene algunos tipos penales que actualmente fueron sustituidos por otros distintos en sus características, como es el caso del Estupro y la Sodomía -en el caso que la víctima sea hombre o mujer, respectivamente-, que fueron desplazados por los de Relaciones Sexuales con Personas Menores de Edad y Relaciones Sexuales Remuneradas con Personas Menores de Edad, con la novedad de que estos delitos pueden darse sin importar si la víctima es de uno u otro sexo.

Con respecto a la violación, se incorpora una nueva conceptualización del delito, con variables y variantes trascendentales como el hecho de que éste se pueda configurar, ya no únicamente por la acción de acceder carnalmente a la víctima, sino también el hacerse acceder, de manera que también aquí se da un rompimiento de los estereotipos de género y actualmente este delito puede ser perpetrado también por una mujer.

De lo anterior, se desprende que Costa Rica cuenta con un andamiaje normativo adecuado para la enfrentar la lucha contra la explotación sexual comercial y la protección de la niñez y adolescencia; no obstante existen en el nivel operativo y práctico serias dificultades para poner en marcha acciones concretas, algunas de las cuales se señalarán a continuación.

- De la Investigación de Oficio iniciada por la Defensoría.

En los primeros meses del año 2000 se tuvo conocimiento que, por acuerdo del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, se han venido realizando diariamente y en horas de la noche y madrugada, operativos en la ciudad de San José, con la participación del Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Seguridad Pública y otras instituciones, como un mecanismo para la detección e intervención de situaciones de explotación sexual comercial de personas menores de edad.

En virtud de ello, la Defensoría de los Habitantes de la República, procedió de oficio a la apertura de la presente investigación, relacionada con el fenómeno en cuestión y las respuestas estatales frente al problema. En particular interesaba conocer los pormenores de los operativos, con el fin de verificar eventuales violaciones a los derechos de las personas menores de edad. Así las cosas, se solicitó a las Instituciones involucradas referirse a estos aspectos.

Mediante oficio número PE-1075-2000, CNNA/158-200 de fecha 07 de julio del 2000, la Vicepresidencia del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia se refiere al asunto de la siguiente manera:

"(...)

B) Que la situación de la violación de los derechos de la niñez y adolescencia mediante la Explotación Sexual Comercial, ha sido de gran preocupación e interés por resolver (sic) y del Consejo quien se ha abocado seriamente a resolver y actuar eficientemente por atender esta problemática. Por tal razón desde las primeras sesiones del año en curso, el tema ha sido tratado seriamente y se han tomado medidas al respecto:

b.1 Se acordó elaborar un Plan de Acción Inmediata de intervención.

b.2 Se reestructuró la antigua Comisión de Trabajo Contra la Explotación Sexual Comercial creada por el PANI y en el marco de las atribuciones del Consejo establecidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia en el art. 176 se crea una nueva Comisión Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en la que también participen representantes del Poder Judicial y Legislativo así como de los Gobiernos Locales, a fin de poder dar mayor respaldo a las acciones tendientes a la erradicación de esa violación de los derechos de la niñez y la adolescencia en el país.

(...)

b.3 Se constituyó una Unidad Ejecutora para garantizar el seguimiento de las acciones generadas desde la Comisión antes mencionada, actualmente esta prestando sus servicios en el edificio de las oficinas centrales del Patronato Nacional de la Infancia.

Posteriormente, el PANI remite un informe con número de oficio G.T. 540-2000, en el que se señala lo siguiente:

"... Los operativos han sido organizados por el Ministerio de Seguridad Pública, con la colaboración del PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA y se han venido realizando desde febrero del presente año, de forma ininterrumpida, prácticamente todas las noches. En algunas oportunidades ha participado el Ministerio de salud, la Municipalidad de San José (la Policía Municipal) y la Dirección de Migración y Extranjería.

(...)

No obstante, debido a que la labor principal de los operativos ha sido retirar a las personas menores de edad de las calles y entregarlas al PANI, se ha presentado la dificultad de que la labor de la institución se ha empezado a visualizar como de carácter eminentemente represivo.

(...)

Otra consecuencia importante del incremento de la tensión entre la población atendida y el equipo de trabajo del PANI, es que la indispensable colaboración que deben prestar las víctimas de la explotación sexual en términos de proporcionar información clave para la denuncia ... se ha visto interferida, pues parte de las resistencias que la población contra estas acciones es retirar el apoyo y guardar silencio.

(...)

La población en explotación sexual requiere un modelo de intervención altamente especializado, sobre todo si se trata de adolescentes. (...) la labor técnica debe realizarse por equipos especializados en la calle, junto a las víctimas, para lograr el tránsito hacia las alternativas de protección existentes.

Actualmente hay dos alternativas de protección para la población en explotación sexual: la primera es el Albergue El Cambio, parte del Proyecto del PANI en convenio con el Ejército de Salvación, destinado a la población menor de quince años en explotación sexual. (...) La segunda es la Casa Hogar de la Tía Tere, en Roxana de Guápiles, para las mayores de quince años, con quienes es que se hace indispensable iniciar una intervención altamente especializada desde la calle. Las limitaciones principales en ambos casos están relacionados con el transporte de las jóvenes hasta aquel lugar, ya sea la misma noche o a la mañana siguiente de la intervención realizada.

Una dificultad adicional existente es que junto con esta población víctima de la explotación sexual, se ha intervenido durante los mismos operativos en general con la población menor de edad en riesgo social en la vía pública pero que presenta otras características.

Las recomendaciones del PANI, en el caso específico de los operativos, son:

- Los operativos deben concentrarse principalmente en el severo control de los adultos involucrados en la red de explotación sexual, iniciando con los posibles clientes que se acercan a los lugares frecuentados por la población en riesgo social, en una campaña de alejamiento de la clientela potencial por medio del control policial. Asimismo, deben monitorearse los lugares, hoteles y demás establecimientos, que contribuyen a la explotación sexual, en aras de recabar prueba y encaminar la denuncia.*
- La población abordada en la calle debe ser trasladada al edificio del PANI en el que permanecerá una profesional encargada del abordaje técnico y que tomará las decisiones específicas caso por caso sobre el procedimiento a seguir.*
- Estas acciones deben ser vistas y contempladas como parte del Plan de Combate a la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad, aprobado por el Consejo de la Niñez y la Adolescencia, y a cargo de la Unidad Ejecutor (sic) coordinada por el PANI y apoyada por el IMAS.*
- Impulsar el Centro de Desintoxicación que permita poner en condiciones físicas idóneas para el abordaje pues en el hospital no la reciben.*

- *Ya que el trabajo con las niñas en explotación sexual se ve contaminado por la población contraventora que no puede ser asumida por el PANI, deben promoverse centros de alta contención por parte del Ministerio de Justicia de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Penal Juvenil.*

(...)

Las denuncias presentadas por el PANI durante 1999 y 2000, ante la Fiscalía de Delitos Sexuales, son las siguientes:

Mayo de 1999: cuatro denuncias

Julio de 1999: una denuncia

Agosto de 1999: siete denuncias

Setiembre de 1999: una denuncia

Octubre de 1999: cinco denuncias

Noviembre de 1999: tres denuncias

Febrero del 2000: ocho denuncias

Mayo del 2000: ocho denuncias."

Finalmente, el Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, remite oficio 2016-2000, con fecha 24 de julio del 2000, en el que se informa en lo conducente:

"Al respecto la participación de este Ministerio ha sido de apoyo al PANI, ya que dicha institución desarrolla su propio plan de acción en esta materia y nuestra política y acción policial ha estado dirigida a una labor de prevención y de búsqueda de una respuesta integral a la problemática de la explotación sexual. Por esta razón, nuestras fuerzas de policía no han realizado detenciones de menores en los operativos realizados, ya que cuando se ha detectado menores en actividades y zonas catalogadas como sospechosas se ha coordinado con el PANI, con el propósito de que se implemente las acciones correspondientes.

Además, se ha coordinado un arduo trabajo con la Fiscalía de Delitos Sexuales y violencia Intrafamiliar del Ministerio Público y con el O.I.J., tendiente a llevar a los tribunales a ciudadanos nacionales y extranjeros quienes se pueden ver inmiscuidos en actividades tales como corrupción de menores, proxenetismo, falsificación, producción y difusión de material pornográfico, etc. Dicha Fiscalía cuenta con el detalle acerca del número de sujetos y de denuncias planteadas."

- Conclusiones y Recomendaciones.

Es preciso llamar la atención acerca del hecho que al día de hoy no exista en el país un Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad que establezca y articule objetivos, metas y acciones en el mediano y largo plazo orientadas hacia la erradicación de la problemática. Ciertamente existe un Plan de Acción Inmediata (aprobado en sesión ordinaria No. 5 del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia del 05 de abril de 2000), no

obstante carece de una visión integral y de largo plazo. Se trata más bien de una propuesta de líneas de acción para ser ejecutadas en un período de tres meses, mientras la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual elabora, aprueba y busca recursos para el Plan de Acción Nacional, tal y como se señala en el documento "Propuesta de Plan de Acción de Intervención Inmediata contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes", en su página 4, apartado III. Alcances.

Las acciones desplegadas hasta el momento por las autoridades involucradas en los operativos nocturnos, se enmarcan dentro del Plan de Acción antes dicho, y responden a una estrategia utilizada para neutralizar las presiones internacionales y mejorar la imagen del país, según consta en el acta de la sesión ordinaria del Consejo arriba citada.

Originalmente los operativos fueron concebidos como un mecanismo para la detección e intervención de situaciones de explotación sexual. No obstante, el hecho que se trate de acciones desarticuladas de una política estatal clara, con objetivos en el mediano y largo plazo, ha incidido para que esa primera intención se desvirtuara con el paso del tiempo, y se tornara en una especie de operativo destinado a recoger indistintamente, a niñas, niños y adolescentes que se encuentran en la calle y se presumen en "riesgo social": explotación sexual, problemas de drogadicción, situaciones de deambulación y mendicidad, entre otras. Esta situación ha provocado la dispersión de los esfuerzos orientados a la atención especializada de la población en explotación sexual comercial.

La falta de definición en el objetivo de los operativos, se visualiza aún con mayor claridad en los informes del Patronato Nacional de la Infancia y del Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, al entrar en contradicción acerca de cual institución es la encargada de coordinar las acciones. Lo que preocupa es que una confusión de esta naturaleza no es una cuestión puramente operativa, sino que resulta esencial para definir el enfoque que se le quiere dar a las acciones, sean represivas o, por el contrario, de protección, prevención y atención psico sociales. Además, en la inspección "in situ" realizada por esta Defensoría, se pudo verificar que no se han destinado recursos específicos para los operativos y funcionan casi en un 100% gracias al esfuerzo de personal voluntario del Patronato Nacional de la Infancia, no necesariamente capacitado para la atención de situaciones de contención en crisis o especializados en trabajo en la calle.

Todo lo anterior hace suponer que la solución al problema de la Explotación Sexual Comercial de personas menores de edad en el país, se ha cifrado, casi exclusivamente, en retirar de la vista pública a las víctimas: niñas, niños y adolescentes explotados.

Se debe tener presente que cualquier abordaje de la problemática debe partir de la convicción que la participación de la persona menor de edad en esta actividad ha de verse como la de víctima, tanto de sus propias circunstancias como de sujetos inescrupulosos que se aprovechan de esta situación, y es justamente contra éstos que se debe aplicar todo el peso de la ley.

Así las cosas, las acciones deben ir orientadas, por un lado hacia la represión severa del adulto explotador (proxeneta, taxista, usuario, propietario de hoteles, etc.) y de las redes delictivas en las que se desenvuelve, y por otro de apoyo, atención y protección de la víctima menor de edad, sin dejar de lado los indispensables programas de prevención.

Preocupa el hecho de que en los operativos se haya venido incrementando el uso de la fuerza para ingresar a las víctimas en los vehículos y alternativas de protección -tal y como pudo apreciarlo esta Defensoría en la inspección antes referida-, en tanto no se visualiza una acción igualmente firme en contra de los-as explotadores-as.

Dentro de este contexto, la participación del PANI resta legitimidad y credibilidad a su accionar frente a las víctimas, al visualizarlo más con una figura represiva que como un aliado. Sin lugar a dudas, esta percepción obstaculiza su función primordial que es la de protección, realizando un abordaje técnico -tanto psicosocial como legal- con miras a revertir y mejores las condiciones de vida de estas personas,

Igualmente preocupan otros resultados apuntados por el Patronato, tales como: la generación de sentimientos de desconfianza "que impide la colaboración de las presuntas víctimas en términos de proporcionar datos para interponer las denuncias..." correspondientes; así como que la "intervención represiva ha provocado el que esta población se traslade a lugares con mayores dificultades de acceso e intervención policial.

Por lo demás, la situación descrita, aunada al hecho que los beneficios para las personas menores de edad explotadas son inciertos, torna las acciones en arbitrarias y revictimizantes.

Frente a este panorama, es preciso evitar a toda costa, la utilización indiscriminada de la medida de internamiento obligatorio de la persona menor de edad, la cual, más bien, debe ser aplicada como excepción y último recurso. Debe favorecerse, por el contrario, la implementación de medidas o de modelos de intervención más técnicos que incluyan una labor de concienciación y persuasión y que prevean la participación activa de la víctima en la creación de nuevas expectativas.

Ciertamente habrá casos en donde, debido a las circunstancias, no quede más remedio que aplicar la medida en cuestión aún en contra de la voluntad de la persona menor de edad - especialmente cuando ésta presenta además problemas de consumo de sustancias adictivas-. No obstante, primero se debe contar con albergues altamente especializados en intervención integral, con normas claras y eficientes de intervención y contención en crisis. Según informa el PANI, en la actualidad, solamente existe en el país una opción de protección para la población adolescente que podría reunir estas características, con el inconveniente de que se encuentra fuera de la capital que es donde se realizan los operativos, lo cual redundaría en un desarraigo para las personas adolescentes. En segundo término, nunca debe ser visto como un fin en sí misma, sino como parte de un proceso integral que permita a las niñas, niños y adolescentes la elaboración de un proyecto de vida alternativo real. En función de lo anterior, urge el diseño de un Plan Nacional que trascienda lo político para convertirse en una política de Estado, con objetivos y metas en el corto, mediano y largo plazo, que potencie todas las fuerzas de la sociedad y finalmente que cuente con recursos suficientes para ponerlo en marcha.

Sobre todo, es preciso comprender que la realidad del fenómeno de la Explotación Sexual no es sólo lo visible y lo que eventualmente detectan las autoridades policiales con la práctica de los "operativos" para recoger a esta población de las calles, sino que se trata de un flagelo perpetrado contra la niñez y adolescencia del país, por lo que ningún sector de la sociedad puede desentenderse de su cuota de responsabilidad. Lo realmente importante es prevenir que en un futuro más personas menores de edad se involucren en la actividad o que aquellas que ya han sido rescatadas reiteren en la práctica

En este sentido, la Defensoría recomienda al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia:

1. Promover la elaboración de un Plan de Acción Nacional para la erradicación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad. Dicho Plan debe considerar las directrices trazadas en la Declaración de Estocolmo y el Plan de Acción paralelo, así como

los elementos básicos de la programación social tales como la definición de las acciones de corto mediano y largo plazo, responsables, mecanismos de evaluación, entre otros.

2. Que con el fin de operacionalizar y hacer efectivo dicho plan, se garantice la dotación de recursos financieros de todas las acciones definidas.
3. Que se asuma como política general:
 - Que las acciones represivas se dirijan de manera exclusiva en contra del adulto explotador y las redes especializadas.
 - Que se privilegien las acciones de protección y prevención en favor de las víctimas.
 - Que las medidas de internamiento obligatorio se apliquen como un recurso extraordinario, una vez agotadas las vías del diálogo y del convencimiento. En todos los casos la medida ha de aplicarse por el menor tiempo posible y siempre acompañada de otras acciones dirigidas a ofrecer las condiciones reales para la construcción de un proyecto de vida alternativo.

Asimismo recomienda al Patronato Nacional de la Infancia:

1. Que en relación con los operativos se apliquen las recomendaciones emitidas por la Gerencia Técnica de esa institución en el informe realizado mediante el oficio GT-2000-A, y que haga valer estas recomendaciones ante el Consejo de la Niñez y Adolescencia.
2. Que se realicen esfuerzos adicionales dotar de recursos a programas nuevos, o a aquellos existentes que se dirigen a la protección y restauración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente. Especial mención merecen los esfuerzos que se realicen con metodología de abordaje en la calle o lugares donde permanecen las personas menores de edad y la posibilidad de ofrecerles una propuesta real y digna para la construcción de un proyecto de vida alternativo que no implique la institucionalización.

Finalmente se recomienda al Ministerio de Seguridad Pública:

1. Que se valore la creación de un cuerpo policial especializado en materia de personas menores de edad que asuma funciones específicas en lo que se refiere a explotación sexual.

Este cuerpo debe poner su énfasis en la protección de las personas menores de edad en coordinación con el PANI y desarrollar además de las acciones preventivas propias de la policía administrativa, funciones de “persecución” de los adultos prostituyentes.

2. Que las acciones policiales que involucren personas menores de edad, se realicen con agentes calificados y entrenados en la materia específica.

v. *El financiamiento de las instituciones privadas de atención a la niñez*

- Planteamiento del problema.

Proteger y atender las necesidades y los derechos de toda la población infantil y adolescente que habita en el país es una obligación fundamental del Estado Costarricense, por medio del Patronato Nacional de la Infancia, institución responsable de asegurar el bienestar, seguridad e integridad de este sector de la población, así como de brindar apoyo a su grupo familiar.

Para cumplir con ese cometido el Estado debe dotar al Patronato Nacional de la Infancia de todos los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines. No obstante, tal y como lo ha venido señalando la Defensoría en informes de labores anteriores, los recursos – humanos y económicos- que se disponen para proteger y atender las necesidades y derechos de la niñez y la adolescencia son insuficientes. Esta situación también se transfiere a las instituciones no gubernamentales que coadyuvan en la función del Estado de proteger y atender la población menor de edad que se encuentra temporalmente privada de su medio familiar, o bien, que requiere del cuidado y atención cotidiana mientras sus madres, padres o personas responsables trabajan.

Estas instituciones requieren para su funcionamiento del apoyo económico, asesoría técnica y acompañamiento estatal en la atención directa a la población menor de edad que admite. Tal es el caso de las Instituciones de Bienestar Social (IBS) que son alternativas de protección con atención diurna (centros de atención infantil o guarderías, comedores, jardines infantiles y hogares escuela) para niños y niñas hasta la edad de 12 años, donde se procura garantizar el derecho a recibir atención integral que promueva un pleno desarrollo, mientras sus padres, madres o personas responsables trabajan o así lo requieran.

A estas IBS, el Estado (FODESAF) les ha venido proporcionando una subvención mensual que les permite financiar los servicios que se prestan en forma directa a los niños y niñas, tales como la alimentación y el pago del personal de atención. La administración de esos recursos económicos, así como la supervisión técnica y el seguimiento, estuvo bajo la responsabilidad del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) hasta enero del 2000. A partir del segundo semestre del año 2000, esa función se le trasladó al PANI por ser la institución del Estado que debe velar por la protección de las personas menores de edad. No obstante, en razón del trámite burocrático de la Administración, los recursos económicos no se transfirieron en las fechas esperadas, ocasionando un retraso hasta de tres meses, lo que aunado a la incertidumbre y ausencia de información afectó de forma directa la calidad del servicio que recibían los niños y niñas. Pero sobre todo, puso en evidencia las dificultades de la Administración de dar una respuesta oportuna y adecuada y la necesidad de crear mejores mecanismos de coordinación y comunicación entre ésta y las organizaciones privadas de protección y atención a la niñez y adolescencia.

- Situación Nacional.

El PANI al tener bajo su responsabilidad la protección, garantía, defensa y restitución de los derechos de las personas menores de edad en situación de vulnerabilidad psicosocial (riesgo social), ha impulsado la creación de un Sistema Nacional de Alternativas de Protección para los Niños, Niñas y Adolescentes¹⁵², que procura integrar todas las modalidades que existen bajo un modelo de intervención en común. Este Sistema integra las siguientes modalidades:

- 1) Alternativas de protección tradicionales con internamiento temporal –públicas y privadas– por enfrentar la niñez y la adolescencia situaciones de vulnerabilidad **física, emocional, sexual y social. Dentro de estas opciones están los centros, los albergues, las aldeas y las residencias juveniles**, existen entre todas 76 instituciones, en donde se brindó protección a 9,977 niños, niñas y adolescentes durante el año 2000. Para atender las necesidades de esta población, el Estado aporta el 50% del presupuesto que cubre el pago de los servicios que recibe de manera directa, tales como alimentación, personal de atención y otros.

¹⁵² **Toda la información que se detalla fue suministrada por personal de la Secretaría Técnica de Protección del Patronato Nacional de la Infancia, Enero 2001.**

Para la población infantil y adolescente que presenta problemas de adicción a drogas, explotación sexual o que permanece permanentemente en las calles ("riesgo social"), existen tres programas -en San José (cantón Central), en Limón centro y en Puntarenas centro- responsables de brindar atención, estableciendo contacto en la calle o en la comunidad donde cotidianamente se desenvuelve la niñez y la adolescencia. A partir de lo cual, se hace una derivación al servicio que se requiera para la atención correspondiente. Durante el año 2000 se atendieron **11,010 personas menores de edad en esos programas: 51% en Limón, 26% en San José y 23% en Puntarenas.**

A la población que se atiende con problemas de adicción se le ofrece la alternativa de protección con internamiento para tratamiento especializado. Durante el año 2000 se brindó tratamiento especializado a **1,411 adolescentes.** Para atender las necesidades de esta población en particular y por la especificidad de la problemática que se trata, el Estado (PANI) aporta entre el 65% y el 75% de los recursos económicos para contratar servicios profesionales, brindando además, mayor supervisión y exigencia en el cumplimiento de los procesos.

- 2) Alternativas de protección con atención diurna¹⁵³. Se ofrece el servicio a niños y niñas que pertenecen a grupos familiares económicamente vulnerables o a familias con un solo progenitor, entre otras características, por cuanto los requerimientos para hacer uso de estos servicios varían según zona geográfica. De esta modalidad existen, hasta la fecha, 46 instituciones dentro de las cuales se ubican los centros de atención infantil (guarderías), los comedores, jardines infantiles y hogares escuela. Durante el segundo semestre del año 2000 se prestó servicio a una población aproximada de **22,600 niños y niñas.**
- 3) Alternativas de protección familiar, las que corresponden a hogares de acogimiento familiar en donde puede existir vínculo consanguíneo o no, los cuales constituyen una opción para que los niños, niñas y adolescentes alcancen "un desarrollo integral" y logren construir su propio proyecto de vida.

Mensualmente el PANI subvenciona -en promedio- **600 hogares de acogimiento familiar**, donde se protegen -en promedio- a 1,200 niños, niñas y adolescentes. El aporte mensual del Estado por niño/a a esos grupos familiares es de 15,000 colones, no obstante

¹⁵³ Son Instituciones de Bienestar Social (IBS)

cuando se presenta alguna discapacidad el aporte es superior (30,000 colones) en virtud de la atención y las oportunidades que se debe brindar a esta población. En la mayoría de estos hogares existe un vínculo familiar-afectivo con los niños, niñas y adolescentes, son familias de escasos recursos que requieren de un aporte económico que les permita satisfacer las necesidades de esa población.

También existe alrededor de **600 hogares de acogimiento familiar**, a los que el Estado no les brinda ayuda económica y cuya población infantil y adolescente es similar -en número- al promedio mensual anterior (1,200).

El Patronato Nacional de la Infancia es la institución rectora en materia de niñez, adolescencia y familia y según su Ley Orgánica N°7648 está "autorizado para transferir fondos, con cargo a su presupuesto, a organismos públicos, privados y personas físicas, con la autorización de la Contraloría General de la República. Estos recursos serán utilizados exclusivamente para implementar y ejecutar programas en beneficio de la niñez, la adolescencia y la familia." Con esto se pretendió que el PANI como ente rector fuera el mecanismo de financiamiento de las instituciones privadas de protección o de apoyo a la familia. Este proceso implica una reorganización institucional y de los recursos financieros.

- Denuncia ante la Defensoría de los Habitantes

Con fundamento en las funciones y atribuciones que le confiere al PANI tanto la Constitución Política, su Ley Orgánica, así como el Código de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como ente rector del sector social, trasladó al Patronato Nacional de la Infancia (oficio número DMT 0144-2000 del 14/02/2000) la supervisión y la asesoría técnica de **46 programas o alternativas de protección con atención diurna de niños y niñas**, así como la administración de los recursos provenientes de FODESAF que financian algunos servicios que prestan esas organizaciones, las cuales eran responsabilidad del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Tal disposición generó en la Administración problemas en su gestión –tanto en el IMAS como en el PANI- lo que derivó en un retraso considerable en el tiempo establecido para realizar la transferencia de los recursos económicos con los que cada organización debía cancelar los compromisos adquiridos correspondientes a la alimentación y al pago de salarios del personal de atención directa, entre otros.

Por tal razón, en la Defensoría de los Habitantes se recibió una queja interpuesta por los representantes de algunas asociaciones, centros infantiles y guarderías, en la que manifestaron su disconformidad por la actuación del Instituto Mixto de Ayuda Social y del Patronato Nacional de la Infancia: (Expediente N° 09493-26-2000). Textualmente dice:

"...En el mes de enero 2000 el IMAS comunicó que a partir de este año el financiamiento pasaría a manos del PANI, debido a las características de la población que se atiende, razón por la que se firmó un convenio con el IMAS únicamente por un período de seis meses y a partir del segundo semestre no se les girarían más recursos. Al consultar en el PANI sobre este asunto, alegaron desconocimiento total sobre el traslado de los recursos económicos. Hasta esta fecha ninguna de las dos instituciones les ha definido o informado sobre la situación financiera de los próximos seis meses."

El retraso en la transferencia de los fondos provocó serios problemas en el servicio y atención brindada. Las organizaciones se vieron obligadas a realizar modificaciones sustanciales en la dieta diaria de los niños y niñas, teniendo que reducir el suministro de alimentos básicos tales como carne, huevos, leche. Al no poder asumir el pago de salarios, el personal de atención directa renunció a sus labores dejando, en algunas ocasiones, descubierto el servicio. Además, se enfrentaron problemas con las empresas proveedoras debido a que, al no cancelar las facturas pendientes, no brindaban más suministros.

Para los representantes de las IBS la comunicación y la coordinación que estableció el IMAS, previo al traslado de los recursos económicos al PANI, fueron insuficientes dado que no tenían claridad del proceso, desconocían los requerimientos, así como los términos de la nueva cooperación, siendo que, ni siquiera en el PANI les informaban del asunto, ya que ni ellos contaban con toda la información.

Por su parte, el IMAS que hasta el mes de junio del 2000 tenía bajo su responsabilidad la supervisión técnica y la administración de los recursos económicos de las IBS, demoró la firma del convenio de cooperación del primer semestre 2000 y la consecuente transferencia de fondos. Esta situación interfirió en el funcionamiento general de las IBS y, en particular, en la atención directa que se brinda a los niños y niñas.

A estas organizaciones asiste población infantil que, en su mayoría, proviene de hogares de escasos recursos económicos, siendo la madre la única responsable del grupo familiar, quien en múltiples ocasiones no cuenta con un trabajo estable ni salario fijo, por lo que se aporta una

cuota simbólica por el servicio que se ofrece; de tal forma que la organización no puede asegurar con ese presupuesto que los niños y niñas reciban un servicio de calidad.

Por otra parte, esta Defensoría a través de la investigación de la queja interpuesta, no logró comprobar que el PANI al tener conocimiento -mediante oficio número DMT 0144-2000, febrero 2000- de la responsabilidad que se le delegaba, procediera a girar directrices y emprendiera acciones técnico-administrativas para asumir tal función en el tiempo establecido, tomando así las provisiones necesarias para no afectar la atención cotidiana de los niños y niñas que se benefician de los servicios que prestan las IBS. Situación que se confirma cuando estas organizaciones dejan de percibir el aporte estatal durante los meses de julio a septiembre, lo que afectó directamente la atención de los niños y niñas.

Se requirió de reuniones y conversaciones previas con la Administración en los que la Defensoría participó directamente a solicitud de las organizaciones, para que se efectuara el traslado de los fondos a las IBS y garantizar así que los niños y niñas recibieran un servicio de calidad. Para ese momento era prioridad para el PANI realizar un estudio para conocer las condiciones y características de cada programa, así como la población infantil beneficiaria y posteriormente hacer la acreditación por parte de la Secretaría Técnica de Protección del PANI. Asimismo consideró necesario determinar los compromisos presupuestarios con cada organización para la asignación de los recursos. Luego, el PANI realizó el diagnóstico mediante la contratación de servicios especializados, dado que no cuenta con el recurso humano suficiente.

Además - según argumenta el personal de la institución -, asumir el seguimiento y supervisión técnica, así como la administración de los recursos - hasta esta fecha, 46 alternativas de protección con atención diurna que atienden aproximadamente a 22,600 niños y niñas -, significa disponer del recurso humano suficiente que permita asegurar que el servicio sea de calidad, que el modelo de atención responda con las exigencias técnicas estipuladas, y que se haga una correcta utilización de los recursos económicos.

Sin embargo estas medidas no se tomaron con las provisiones del caso, provocando los inconvenientes y desatención señalados.

- Conclusiones y recomendaciones

A partir de los hechos comprobados por esta Defensoría en la queja interpuesta, se plantearon las siguientes recomendaciones:

- 1) *"Al Instituto Mixto de Ayuda Social que continúe "asesorando y apoyando al personal del PANI para que asuma, de manera efectiva, la administración de los recursos económicos que se transfieren a las Instituciones de Bienestar Social."*
- 2) *Al Patronato Nacional de la Infancia, en virtud de que la transferencia de recursos económicos a las Instituciones de Bienestar Social (IBS) se realiza bajo la modalidad de "mes vencido", adoptar las medidas administrativas necesarias para que los gastos correspondientes al mes de diciembre 2000 se puedan cubrir en el tiempo debido, sin perjuicio del pago de aguinaldo del personal. Realizar las gestiones necesarias para que la firma del Convenio PANI/IBS, período 2001 se efectúe antes de finalizar el año 2000, con el propósito de garantizar que la transferencia de los fondos se hará en el tiempo debido, evitando así interferencias en el servicio que deben recibir los niños y niñas beneficiarios del servicio. Empezar -a la brevedad posible- las respectivas acciones técnico-administrativas para garantizar que el monto mensual por niño/niña que se transfiera a las IBS permita brindar un servicio de calidad a la población infantil. Definir y establecer eficientes y efectivos mecanismos de comunicación, coordinación y cooperación con las Instituciones de Bienestar Social de atención a la niñez. "*

Ambas instituciones han acatado parcialmente las recomendaciones antes señaladas. No obstante, están por definirse algunas acciones de orden administrativo, como el monto mensual por asignar.

Cabe destacar que ante cualquier asunto donde se traten necesidades, derechos e intereses de las personas menores de edad, la Administración debe tener presente que garantizar el interés superior de éstas es prioritario. Por tanto, es obligación del Estado y de sus instituciones adoptar las medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier índole, para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas menores de edad, siendo el Patronato Nacional de la Infancia la entidad responsable de velar por la protección de los derechos e intereses de la población infantil y adolescente.

Esta Defensoría considera "bastante acertada" la directriz emitida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de transferir al Patronato Nacional de la Infancia la responsabilidad del seguimiento y supervisión técnica, así como la administración de los recursos de FODESAF que financian los servicios que prestan las IBS a la niñez que habita en el país. Con esta tarea que asume el PANI, se procuran concertar todas las alternativas de protección de la niñez y la adolescencia que existen en el país, bajo un marco conceptual y metodológico homogéneo y sistemático, además de buscar mayores controles en la ejecución presupuestaria, haciendo un uso más racional, eficiente y oportuno de los recursos. De ello se desprende la necesidad que

dotar al Patronato Nacional de la Infancia de todos los recursos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines, máxime que para el Estado costarricense los niños, niñas y adolescentes deben ser siempre "una prioridad"¹⁵⁴.

Con el fin de evitar este tipo de inconvenientes y mejorar la calidad del servicio a este sector de la población, es necesario que se reglamente la relación entre el PANI y las organizaciones privadas y que éstas estén integradas en la toma de decisiones de forma más efectiva y directa, en la medida que son parte activa del Sistema Nacional de Protección que se viene impulsando. En ese sentido, es importante la constitución de una Secretaría Técnica de Protección con representantes de las Organizaciones Privadas.

vi. La protección de la imagen y la privacidad de la persona menor de edad

- Introducción al tema.

Una de las garantías fundamentales que plantea el "modelo de justicia" penal para personas menores de edad es el de la confidencialidad, en el entendido que "terceras personas ajenas a la relación jurídico procesal, no tienen acceso al proceso penal..."¹⁵⁵ como tal, así como tampoco a las diligencias previas a éste; a diferencia del de adultos que es, en esencia y por principio, público. De este principio deriva, entre otras cosas, la prohibición de revelar la identidad de una persona menor de edad presuntamente involucrada en hechos delictivos.

La idea de incorporar disposiciones especiales para la protección de la imagen e identidad de la persona menor de edad responde al hecho que se trata de personas inmersas en un particular proceso de desarrollo biológico, psicológico y social, que los ubica en una posición de mayor vulnerabilidad frente a la opinión pública y a la difamación -con los efectos adversos que ello conlleva para su honor y buen nombre-, especialmente en aquellas situaciones donde ésta sea sobreseída.

¹⁵⁴ Directriz N°23 Presidencia de la República, Gaceta N°145, del día 28 de julio 2000

¹⁵⁵ Seminario Taller: Ley de Justicia Penal Juvenil de Costa Rica (1997 mayo 22-23: San José, CR) Memoria. 1ª. Edición. San José, Cr. UNICEF/ILANUD, 1998. 142. (Exposición de Carlos Tiffer, titulada "Justicia Penal Juvenil Costarricense: un modelo armado para aplicar".)

Paradójicamente, esta misma condición es la que hace posible que esta población también sea más susceptible a la modificación de conductas, por lo que tiene mayores posibilidades de éxito en su rehabilitación o resocialización.

Visto así, ese trato diferenciado, lejos de ser una debilidad o permisividad del modelo, se constituye en elemento necesario para impedir que el proceso de reinserción social se vea amenazado por el estigma o etiquetamiento social de la persona menor de edad como "delincuente".

En todo caso, una de las finalidades de la legislación penal juvenil es justamente la de procurar que a la par de la sanción de la conducta desviada, se garantice también la formación integral de ese grupo social, así como su reinserción en la familia y en la sociedad¹⁵⁶. No obstante, es preciso aclarar que se trata de una materia respecto de la cual aún existen muchas resistencias de distintos sectores de la sociedad, basadas en la distorsionada concepción que maneja el común de la gente sobre los orígenes causa y tratamiento de la delincuencia, aunado a la incompreensión de los adultos acerca de las necesidades especiales de esa población.

- Sobre la normativa nacional e internacional vigente que recoge y regula el Principio de Confidencialidad (protección de la identidad, imagen y privacidad de la persona menor de edad en conflicto con la Ley)

El principio de confidencialidad, arriba señalado, no se ha limitado al desarrollo o análisis doctrinal, sino que ha sido incorporado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en legislaciones posteriores a aquella, promulgadas en varios países europeos y latinoamericanos que siguen el "modelo de justicia" como forma de intervención Estatal frente a las acciones típicas y antijurídicas de las personas adolescentes.¹⁵⁷

Con respecto a la Convención, valga decir que recoge "muchos de los principios fundamentales de las Reglas Mínimas Uniformes para la Administración de Justicia de Menores de 1985 - instrumento no vinculante-..."¹⁵⁸, también conocidas como las "Reglas de Beijing", dándoles mayor consistencia, solidez y valor práctico, al conferirles carácter vinculante.

¹⁵⁶ **Al respecto obsérvese lo establecido en el artículo 40.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 7º de la Ley de Justicia Penal Juvenil de Costa Rica.**

¹⁵⁷ Según explica Tiffer Sotomayor, en artículo *ibídem*.

¹⁵⁸ **Serie de publicaciones de normas internacionales relativas a los derechos de los niños y niñas. Volumen 1: Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Ginebra, Suiza, Defensa de**

Acerca de la administración de la justicia, y en particular, al derecho al resguardo de la identidad, imagen y privacidad de la persona menor de edad en conflicto con la ley, la Convención dispone:

"40.1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que este asuma una función constructiva en la sociedad.

*2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:
(...)*

*b) Que todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:
(...)*

VII) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento."

En el contexto nacional, la Ley de Justicia Penal Juvenil, dedica el Capítulo II a los "Derechos y Garantías Fundamentales" que asisten a la persona menor de edad sometida a un proceso penal. El artículo 10, hace referencia a estas garantías, de forma general, señalando lo siguiente:

*"Desde el inicio de la investigación policial y durante la tramitación del proceso judicial, a los menores de edad les serán respetadas las garantías procesales básicas para el juzgamiento de adultos; **además, las que les correspondan por su condición especial. (...)**". La negrita es nuestra.*

Posteriormente esta ley desarrolla cada uno de esos derechos y garantías, incluidos el de privacidad y de confidencialidad, que son los que interesan para el caso que nos ocupa y que, para facilitar el análisis, seguidamente se transcriben:

"Artículo 20.- Derecho a la Privacidad

Los menores de edad tendrán derecho a que se les respeten su vida privada y la de su familia. Consecuentemente, se prohíbe divulgar la identidad de un menor de edad sometido a proceso."

"Artículo 21.- Principio de confidencialidad.

Serán confidenciales los datos sobre los hechos cometidos por menores sometidos a esta ley. En todo momento, deberá respetarse la identidad y la imagen del menor de edad.

(...)"

La protección de los elementos de la personalidad del niño, niña y adolescente trasciende incluso el ámbito de lo penal y es incorporado en otras legislaciones nacionales relativas a la niñez y la adolescencia, sustentadas también en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la doctrina de la protección integral.

Tal es el caso del el Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual reconoce el derecho de las personas menores de edad a *"la protección de su imagen, identidad, autonomía, pensamiento, dignidad y valores", "a no ser objeto de injerencia en su vida privada, familia, domicilio y correspondencia; (...)",* así como al resguardo de su honor y reputación.¹⁵⁹

Pero, también el mismo cuerpo normativo regula la esfera penal, al señalar:

"Artículo 27. Derecho a la imagen.

Prohíbese publicar, reproducir, exponer, vender o utilizar, en cualquier forma, imágenes o fotografías de personas menores de edad para ilustrar informaciones referentes a acciones u omisiones que se les atribuyan sean de carácter delictivo de contravención o riñan con la moral o las buenas costumbres; asimismo, cuando de algún modo hayan participado o hayan sido testigos o víctimas de esos hechos, si se afecta su dignidad.

Queda prohibida la publicación del nombre o cualquier dato personal que permita identificar a una persona menor de edad autora o víctima de un hecho delictivo, salvo autorización judicial fundada en razones de seguridad pública."

- El caso de Monteverde

En los primeros días del mes de setiembre del 2000, varios medios de comunicación colectiva dieron a conocer los hechos acaecidos en Monteverde, que involucraban a miembros de un comando policial denominado "Grupo Especial de Operaciones Acercamiento, Vigilancia y Seguridad", de la Dirección Regional Pacífico Central de la Fuerza Pública, quienes supuestamente incurrieron en abusos de autoridad contra algunos turistas y vecinos de la comunidad.

¹⁵⁹ Ver Arts. 24, 25 y 26 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Un medio de comunicación en particular denunció públicamente la presunta violación del derecho a la imagen, a la privacidad y a la confidencialidad de una persona menor de edad por parte del cuerpo policial arriba señalado.

Según refiere el artículo periodístico, ocho medios de comunicación colectiva recibieron copia de un Acta de Decomiso o Secuestro levantada el 24 de agosto del 2000 por miembros de la Fuerza Pública de la Región Pacífico Central, donde se involucra a un adolescente en la comisión de delitos relacionados con la Ley de Psicotrópicos, y donde consta su nombre, apellidos y lugar de residencia.

Además, a dicho parte se adjuntó una nota suscrita por el Señor Intendente de Policía y Jefe del cuerpo policial en cuestión, en donde se describe una serie de conductas delictivas del joven, cuya identidad vuelve a revelar. Dicha nota se envía a los medios con el fin de ser publicada para efectos de aclaratoria y derecho de respuesta. El medio de comunicación publica la nota, pero omite los nombres y demás datos que pudieran servir para identificar a las personas menores de edad involucradas.

La Defensoría de los Habitantes tuvo acceso a una copia del citado documento, junto con la respuesta firmada por el Intendente de Policía de la Sexta Región, Sr. Alvaro Vargas Picado, donde en efecto consta en la parte superior de los mismos, que fueron enviados desde un fax de la Delegación de la Región Pacífico Central de la Fuerza Pública.

A raíz de tan delicada situación, la Defensoría inicia de oficio una investigación con el objeto de verificar si en efecto existió alguna responsabilidad del Ministerio Seguridad Pública.

En un primer informe, presentado por el señor Ministro, mediante oficio número 2356-2000 DM, con fecha 18 de setiembre del 2000, se indica que *"desde el martes 29 de agosto se giraron las instrucciones respectivas a la licenciada Astrid Rodríguez Rodríguez, Jefe del Departamento Legal Disciplinario con la finalidad de investigar las acciones realizadas por estos policías y determinar la eventualidad de posibles responsabilidades.*

Además agrega que solicitó *"ampliar la investigación en relación con estos hechos porque existe una Circular con fecha 27 de enero, 1999, en el (sic) cual el Director de la Fuerza Pública, Comisario Walter Navarro Romero, comunicaba la prohibición de formar grupos especiales de*

investigación, de apoyo, de reacción o de cualquier otro que no obtuvieren el visto bueno de la Dirección General de la Fuerza Pública. Esta investigación tomará en consideración quien fue el responsable de autorizar las labores de este grupo especial, quién aprobó sus operativos, el número de acciones realizadas a la fecha y sus resultados, así como desde cuando funciona, con la finalidad de determinar los responsables de transgredir una prohibición expresa y autorizar la operación de este grupo.

Concluye señalando que en relación con *"...la supuesta violación del derecho a la imagen, a la privacidad y a la confidencialidad llevado a cabo por policías de la Delegación de Puntarenas, se le solicitó al Comisionado Raúl Quesada Galagarza, Jefe de la Sexta Comandancia Regional, ... que se refiriera a este asunto. Asimismo, se le pidió a la licenciada Astrid Rodríguez ... que amplíe la investigación de los hechos e introduzca estos nuevos elementos",* e informa que *"como parte de las investigaciones se suspendió por el término de un mes al intendente de Policía Alvaro Vargas Picado, Jefe de este grupo especial hasta tanto se determine su posible responsabilidad.*

En un informe presentado posteriormente por el Comisionado Raúl Quesada G., éste reitera lo informado por el Sr. Ministro, y agrega que *"en forma concomitante el Ministerio Público de Puntarenas a través del O.I.J. también abrió una causa para determinar las responsabilidades penales que puedan existir."*

- Conclusiones y Recomendaciones

Sobre este caso en particular, debe señalarse que aunque el Ministerio de Seguridad Pública inició los procedimientos y diligencias administrativas requeridas para sentar las responsabilidades del caso, se pudo concluir que existe desconocimiento por parte de algunos miembros de la Fuerza Pública acerca de los derechos y garantías especiales que asisten a las personas menores de edad en materia Penal Juvenil, específicamente en cuanto al resguardo de su identidad, honor, imagen y privacidad, como elementos esenciales de su personalidad, situación que redundaría en acciones arbitrarias y violatorias de derechos fundamentales de esta población, como las mencionadas en el caso que nos ocupa.

En virtud de lo anterior esta Defensoría recomendó al Ministerio de Seguridad Pública girar instrucciones a las distintas delegaciones de la Fuerza Pública del país para que se abstengan de difundir o dar a conocer el nombre, apellidos, domicilio o cualquier otro dato que permita

identificar a una persona menor de edad que se presume está en conflicto con la ley o que pudiere lesionarle en su honor y reputación. Asimismo recomendó programar cursos de capacitación sobre derechos de niñez y adolescencia, dirigidos a los funcionarios de las distintas delegaciones de la Fuerza Pública, donde se trate el tema del resguardo de los elementos de la personalidad de esta población.

Según consta mediante oficio número 2810-2000, fechado 20 de noviembre del 2000, suscrito por el Ministro de Seguridad Pública ambas recomendaciones han sido acogidas.

2. Acciones de Promoción y Difusión

a. La exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia. La participación comunitaria

i. Proyecto Red Nacional para la Detección y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente inserta en el Trabajo

A pesar de los avances en la conciencia colectiva respecto a la situación que viven miles de niños, niñas y adolescentes trabajadores, así como aquellos a quienes se les ha despojado el derecho a la educación o son explotados sexualmente, lo que se traduce en la generación de diversos esfuerzos nacionales, aún la población costarricense se muestra desconocedora de la ley, pero sobre todo, poco comprometida con la propuesta de acciones y renuente a la denuncia de situaciones violatorias de derechos.

El reducido número de denuncias presentadas en las diferentes instancias vinculadas con relación al trabajo infantil, deserción del sistema educativo o explotación sexual comercial, es en gran medida el reflejo de la falta de involucramiento por parte de la población, el desconocimiento generalizado de la ley y los procedimientos de protección, así como de un limitado manejo por parte de los mismos funcionarios públicos que no escapan a esta situación general.

Desde junio de 1999, la Defensoría de los Habitantes firmó un acuerdo con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) para la ejecución del Proyecto "Red Nacional para la Detección y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona

Adolescente”, por medio del cual se buscó contribuir con la eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora en veinticinco comunidades del país, mediante la capacitación en la temática y la conformación de una red para la detección de esta población y la referencia de situaciones violatorias de sus derechos. Se pretendió con ello impulsar la movilización comunitaria para mejorar la capacidad de detección de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran realizando trabajos peligrosos o nocivos para su desarrollo armónico e integral, con el fin de darle una respuesta a esta población, de acuerdo con las obligaciones y políticas establecidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Este Proyecto finalizó en Octubre del 2000.

La cobertura del proyecto abarcó veinticinco comunidades en las que existen Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia en todo el territorio nacional:

San José	Alajuela	Heredia	Guanacaste
Curridabat	Alajuela	Heredia	Liberia
Tibás	Naranjo	Sarapiquí	Santa Cruz
Goicoechea	Grecia		
Alajuelita	San Ramón	Puntarenas	Limón
Desamparados	San Carlos	Puntarenas	Limón
Santa Ana		Golfito	Siquirres
Puriscal	Cartago	Corredores	
Pérez Zeledón	Cartago	Coto Brus	
	Turrialba		

Como objetivos específicos figuraron los siguientes:

Informar, sensibilizar y capacitar a funcionarios públicos y otras personas involucradas en la protección de la niñez y adolescencia de la comunidad en los siguientes temas:

- a.** Nueva Concepción de Niñez y Adolescencia.
- b.** Derecho a la educación, disciplina y convivencia educativa.
- c.** Prohibición laboral de las personas menores de 15 años y régimen especial de protección a la adolescencia mayor de 15 años y menor de 18 años.
- d.** Explotación sexual comercial a niñas, niños y adolescentes.

Impulsar en las comunidades la aplicación de un modelo de detección y referencia comunitaria de personas menores de edad en situación de trabajo infantil, explotación sexual, deserción o ausencia del sistema educativo, con la finalidad de propiciar la reincorporación en la educación y brindar soluciones concretas de acuerdo con las responsabilidades institucionales y colectivas previstas en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Propiciar la ejecución de programas de acción con niños y niñas en situación de riesgo por trabajo infantil, e identificar las posibles instituciones ejecutoras del nivel local.

Para alcanzar ese propósito se desarrolló un proceso de sensibilización y capacitación en estas temáticas y, paralelamente, se trabajó en la elaboración, validación y aplicación de un modelo de detección y referencia de la población menor de edad trabajadora, que se encuentra en situación de trabajo infantil, de explotación laboral, sexual y de deserción del sistema educativo.

La finalidad central es la reincorporación en el sistema escolar y brindar soluciones prácticas a la problemática del trabajo infantil. Se procuró que las instituciones públicas y privadas del nivel local una vez lograda la identificación de la población en estas condiciones proporcionaran un acceso directo, así como atención sostenida de niños, niñas y adolescentes trabajadores en situación de explotación y de riesgo.

Como eje central de la estrategia se buscó que la Red de Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia cumplieran un doble papel, tanto como participantes directos, así como impulsores y movilizadores comunitarios. Esto con la finalidad de activarlas como grupos que lideren procesos locales en la movilización comunal, así como en la ejecución de acciones que encuentren soluciones locales.

De estas organizaciones depende en gran medida el éxito de las acciones, dado que son un actor clave en la convocatoria de los distintos grupos y sectores de la comunidad, así como la sostenibilidad y seguimiento de las mismas. Se esperaba que lideren el proceso de exigir las acciones de atención y protección de derechos en el nivel local.

Principales Resultados:

- Como parte del proceso de capacitación y sensibilización, se elaboró una serie de materiales educativos dirigido a población adulta y adolescente. Se produjo una serie de cuatro folletos adaptado a la población adolescente, la cual representa un total de 18,000 impresos, cuyos temas específicos son la protección a la persona adolescente trabajadora y la prohibición del trabajo infantil (folleto 1), derecho a la educación y deserción del sistema educativo (folleto 2), explotación sexual a personas menores de edad (folleto 3), así como también una versión adaptada del Código de la Niñez y la Adolescencia (folleto 4). Igualmente se imprimieron 7,000 ejemplares de la Ley contra Explotación Sexual Comercial de las Personas Menores de Edad y del Código de la Niñez y la Adolescencia para su distribución en las comunidades. También se elaboró una serie de boletines informativos, dirigidos a las redes comunitarias.
- Se sensibilizó e informó de forma directa sobre el Proyecto a más de 300 personas con liderazgo o responsabilidad institucional para su ejecución en el ámbito nacional en las 25 comunidades.
- 25 comunidades de las 7 provincias del país recibieron capacitación y material educativo, proceso orientado a la conformación de redes comunitarias. Se contó con la participación de un total de 869 personas.
- Se realizaron actividades de seguimiento en las 19 comunidades, con una participación global de 448 personas. Se logró con ello consolidar altos niveles de coordinación que visualizan posibles redes locales.
- Se realizó un diagnóstico de las 25 comunidades en relación con el proceso de movilización local, lográndose determinar que un total de 18 comunidades muestran un alto nivel de acercamiento a lo que se podría percibir como una "Red Comunitaria Consolidada. En nueve comunidades queda establecida una Comisión de Seguimiento (o grupo de apoyo a la sostenibilidad de la red comunitaria), y en tres comunidades más se vislumbra una alta posibilidad de que se establezca en futuras reuniones. En ese mismo sentido se elaboró un listado de las instituciones y grupos de base comunitaria, lo cual constituye un insumo importante para los esfuerzos comunales dirigidos a la coordinación interinstitucional.

- Desde las redes comunitarias se logró determinar e impulsar un total de 27 proyectos concretos, cuya ejecución se planifica desde las mismas redes comunitarias, o desde las Juntas.
- En todo el proceso los miembros de las redes comunitarias fueron concienciados respecto a la necesidad de denunciar la mala actuación del sector público cuando afecta a las personas menores de edad. Esto ha posibilitado una serie de denuncias que desde las redes comunitarias se presentan en la Defensoría de los Habitantes, estableciéndose un importante vínculo entre esta institución y las comunidades.
- Ha sido igualmente importante el nivel de coordinación interinstitucional alcanzado entre las instituciones y la comunidad, lo que ha permitido brindar respuestas a las personas menores de edad detectadas.
- Como resultado del proceso generado en las veinticinco comunidades a lo largo de un año, se produce un instrumento que sintetiza la estrategia a seguir para alcanzar la identificación y atención de personas menores de edad insertas en el trabajo, que han desertado del sistema educativo o en explotación sexual comercial. Este Modelo de Detección y Referencia denominado "Búsqueda Activa" se imprimió en una cantidad de 235 ejemplares los cuales fueron distribuidos estratégicamente en las comunidades, así como en las instituciones.
- Sin lugar a dudas el principal aporte de este proceso de apoyo y acompañamiento a la movilización comunitaria radica en el concurso de las instituciones y los diferentes grupos organizadas en acciones articuladas y armoniosas en busca de una mejor calidad de vida de niños, niñas y adolescentes en sus comunidades. Hasta que las comunidades no se organicen y exijan a las instituciones que apoyen sus gestiones en la erradicación del trabajo infantil y protección del adolescente inserto en el trabajo, los esfuerzos individuales seguirán demostrando ser fuentes de frustración.

Se han visualizado importantes cambios desde el momento de iniciado el Proyecto, denotando un nivel de impacto importante. Dentro de los indicadores más importantes identificados a partir de la ejecución del Proyecto se pueden destacar:

- Un mayor compromiso por parte de los sectores populares, donde líderes comunales, representantes institucionales e incluso el sector adolescente han participado activamente en la búsqueda de soluciones a la problemática de trabajo infantil en sus comunidades.
- El proyecto ha permitido que algunos líderes comprometidos con el tema de niñez y adolescencia, que habían optado por abandonar sus actividades de colaboración voluntaria, se reintegraran con una perspectiva más positiva, y a la vez demandante frente a las instancias estatales.
- El tema de trabajo infantil empieza a ser prioridad en la agenda de diversas instancias involucradas en el tema de niñez y adolescencia, en donde se han girado presupuestos y desarrollado acciones tanto para el apoyo del Proyecto, como para la promoción al nivel local de políticas y proyectos.
- Las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia se lograron fortalecer ellas mismas en dicho proceso. Incluso el Patronato Nacional de la Infancia ha incrementado el número de personal técnico para darles seguimiento, respondiendo a la necesidad de tonificar y reforzar el liderazgo de estos grupos en las comunidades.
- En algunas comunidades la organización comunitaria se ha fortalecido a partir de las acciones generadas desde el Proyecto. En la mayoría de comunidades el efecto ha sido el de iniciar una organización interinstitucional, debido a que los diferentes sectores no se habían mostrado comprometidos a trabajar en un sistema articulado. A partir de las actividades generadas desde el Proyecto, con una convocatoria hecha desde la Defensoría de los Habitantes, algunos sectores han empezado a responder involucrándose directamente en la propuesta y ejecución de soluciones.
- Muchos de los participantes que antes de las capacitaciones demostraban una percepción del trabajo infantil como no dañino para el desarrollo sino que formativo y necesario, empiezan a tener un cambio de actitud comprenden las consecuencias negativas que éste puede tener.
- La conformación de las redes en las comunidades como una práctica de organización se visualiza como una buena opción, en donde se armoniza la participación de las instituciones y la sociedad civil; se evidencia además un compromiso con las acciones desarrolladas desde la red.

En varias comunidades se han programado reuniones de seguimiento desde la red misma, sin necesidad de una mediación de la Defensoría de los Habitantes.

- En algunas comunidades se informa que Directores de colegios y escuelas están reportando casos de trabajo infantil y deserción del sistema educativo, buscando soluciones concretas. Esto se da incluso antes de haber implementado el Manual de Detección y Referencia, lo cual denota una importante movilización comunitaria a partir de necesidades reales.
- La no denuncia por parte de los pobladores de las diferentes comunidades ha sido un común denominador identificado en los discursos de los y las participantes. El no querer involucrarse, y preferir que otros asuman el activismo, son patrones que se han visto superados en las personas capacitadas, quienes comprenden la importancia de proteger a las personas menores de edad en riesgo y la obligación de los funcionarios públicos a denunciar según lo establece el Código de Niñez y Adolescencia.
 - b. Verificación del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia (Código de la Niñez y adolescencia)

i. Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia

En el proceso de búsqueda de formas efectivas de cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) un elemento fundamental lo constituye la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la garantía, protección y desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, actores que van desde la familia y la comunidad hasta el Estado y sus instituciones. El CNA plantea claramente la responsabilidad de cada uno de esos actores sociales, los mecanismos de coordinación y establece los lineamientos para la efectiva aplicación.

Es por ello que la Defensoría de los Habitantes en atención a la obligación que le confiere el artículo 7º del CNA, desde el mes de agosto de 1998 convocó a todas las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema para integrar un Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Como se ha mencionado en informes anteriores, el Foro pretende ser un espacio de seguimiento a la aplicación del CNA; no busca evaluar el desempeño institucional, ni evaluar el cumplimiento

de las políticas públicas en general. No diseña diagnósticos de la situación de la niñez y adolescencia, aunque forme parte de esos diagnósticos. Pretende ser un instrumento de retroalimentación señalando avances, limitaciones, brindando las recomendaciones correspondientes, además de difundir y promover el CNA entre las diferentes instituciones y las comunidades.

El Foro tiene como objetivos los siguientes:

- 1) Difundir las responsabilidades que le define el Código de la Niñez y la Adolescencia al Estado y sus instituciones, a la familia, a la comunidad y a la niñez y a la adolescencia como ciudadanos.
- 2) Facilitar la coordinación y la cooperación que promueva la ejecución de acciones para el cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- 3) Retroalimentar al Sistema Nacional de Protección, a las instituciones públicas y a las organizaciones no gubernamentales e informar a la niñez y la adolescencia y a los adultos en general, sobre los avances en el cumplimiento del Código.
- 4) La Defensoría de los Habitantes con el aporte de las diferentes instituciones y organizaciones vela por el cumplimiento efectivo de los compromisos establecidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

El Foro ha tenido como base un "Mapeo de Responsabilidades Institucionales" realizado por la Defensoría de los Habitantes con base en una tipología de las necesidades de la niñez y la adolescencia y los artículos del Código de la Niñez y Adolescencia. En ese sentido se pretende tener como eje las necesidades de la niñez y la adolescencia para ordenar los derechos que las protegen, y desde los derechos valorar cómo se garantizan o no por parte de las instituciones responsables, en término de esas necesidades.

Es importante resaltar que la Defensoría ha señalado que a pesar de la fuerza vinculante de las normas legales y convencionales y su capacidad programática, también es cierto que para que éstas sean efectivas en el contexto de un cambio de paradigma son necesarias otras acciones. En ese sentido se requiere en primer término la voluntad política necesaria para que se tomen

las medidas presupuestarias, administrativas y de funcionamiento que permitan institucionalizar el nuevo modelo y concepción de niñez y adolescencia establecido en el nuevo CNA.

Durante el período 2000 y dentro del marco del Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del CNA se realizaron las siguientes actividades:

- 1) Sesionar una vez por mes con el fin de dar seguimiento a los procesos institucionales y facilitar la coordinación de acciones referidas al Código y su efectiva difusión y aplicación.
- 2) Apoyar el trabajo que realizan las instituciones en materia de aplicación del CNA.
- 3) Se presentó ante el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el II Informe de Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia, se difundió entre los medios de comunicación y se incluyó en la página WEB de la Defensoría de los Habitantes.
- 4) Se elaboró un Sistema Nacional de Indicadores del Código de la Niñez y la Adolescencia. Cada institución definió los indicadores que incorporó en su sistema interno, a partir de los cuales se suministrará la información correspondiente a cada informe anual de cumplimiento del CNA el cual permite mejorar los sistemas de seguimiento y la comparación de los datos anualmente.
- 5) Se realizaron dos actividades del nivel local, dirigidas a conocer la opinión de los y las Adolescentes sobre el Código y el desempeño de las instituciones y el grado de aplicación en el nivel regional. Durante el período mayo – diciembre 2000, se visitaron dos comunidades:

→ **Puntarenas:** Con la colaboración la Presidencia Ejecutiva del Instituto Nacional de Aprendizaje, se realizó -en Centro Regional de Puntarenas- un taller en el que participaron cerca de 50 personas, entre ellas estudiantes de centros educativos de la zona, representantes de las instituciones y miembros de la comunidad en general. En esta actividad se expuso el trabajo y la experiencia obtenida por las instituciones en el proceso de implementación del CNA, los avances y limitaciones enfrentadas. Del evento se desprende que, en el nivel local existe un avance importante sobre el conocimiento del Código, sobre su aplicación y exigibilidad. Por tanto, se reitera –como se señaló en el informe anterior- la importancia de que las instituciones del nivel central mantengan una

estrecha coordinación, acompañamiento y asesoría en el proceso para el fortalecimiento de acciones.

- **Limón:** Con el apoyo de la Dirección de Planeamiento Educativo y la Dirección Regional del MEP en Limón, se realizó un taller de capacitación sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia. Actividad que merece especial atención por la población a la cual estuvo dirigida: estudiantes de diferentes centros educativos de las zonas rurales, tales como Colegio Técnico Profesional de Siquirres, Colegio Técnico Profesional Valle de la Estrella, Colegio Técnico Profesional de Bataan, Colegio Técnico Profesional de Talamanca, Liceo Académico del Cairo y Colegio Académico La Alegría. También asistieron representantes de las instituciones que integran el Foro, así como representantes de las instituciones de la localidad. El objetivo del taller fue "Determinar mecanismos de exigibilidad de derechos de la niñez y la adolescencia entre estudiantes de centros educativos de la provincia de Limón."

Entre las exposiciones se trató el enfoque de Niñez y Adolescencia, el Código de la Niñez y la Adolescencia, el derecho de las Personas Adolescentes Trabajadoras, el derecho a la Educación, explotación sexual con fines comerciales.

Entre las observaciones y recomendaciones que se derivan de la participación de los adolescentes se destacan:

- 1) En el tema de Explotación Sexual con Fines Comerciales las siguientes:
 - Trabajar con los padres de familia para que puedan tratar con sus hijos/hijas el tema de la sexualidad con más naturalidad y no como algo oculto -sin vergüenza, miedos o temores-
 - Educar al adolescente sobre la sexualidad, pues no tiene suficiente conocimiento al respecto. Es necesario que la sexualidad se vea con más naturalidad.
 - En los centros educativos se preste más atención a los estudiantes, cuando se dan cambios en su comportamiento.
 - El PANI y las instituciones encargadas coordinen charlas en las comunidades para informar y educar a la población sobre el tema.
 - Las instituciones responsables de la niñez y la adolescencia coordinen con los medios de información para educar a la población sobre el tema.

Además se recomendó lo siguiente:

- Brindar seguimiento a los planes, programas y proyectos en educación sexual y abuso a personas menores de edad.
- Las instituciones responsables de la niñez y la adolescencia trabajen con la familia para que exista mayor comunicación y diálogo entre padres e hijos.

2) En el tema de Deserción Escolar se mencionan las siguientes causas:

- Embarazo en adolescente.
- Se falla en la calidad de la educación, malas bases en la enseñanza.
- No existe comunicación y apoyo para los estudiantes por parte de los profesores.
- Se aplican acciones correctivas sin el debido proceso, el estudiante no participa, no se le escucha ni se toma en cuenta su opinión.
- Se discrimina a las personas con discapacidad, faltan oportunidades y apoyo para que se mantengan en el sistema educativo.
- Los padres de familia o encargados no participan en el proceso educativo.
- Falla la responsabilidad que tienen los padres, los docentes y los estudiantes respectivamente.

Se recomendó:

- Fomentar en los centros educativos el diálogo y la comunicación entre el personal docente, estudiantes y padres de familia.
- El PANI, IMAS y MEP coordinen para que oriente y apoye –social, psicológico, legal y económicamente- a los padres o encargados para que se garantice el derecho a la educación de los hijos/hijas.

3) En el tema de Derechos de las Personas Adolescentes Trabajadoras se recomendó:

- Solicitar a las Municipalidades para que cumplan con el censo que señala el Código.
- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mantenga un registro de personas menores de edad que trabajan.
- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social difunda y promueva los derechos y responsabilidades de las personas adolescentes trabajadoras.
- Se coordine con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el Patronato Nacional de la Infancia y con el Ministerio de Educación Pública para que las personas adolescentes que trabajan no deserten del sistema educativo.

La actividad fue de la satisfacción para el Foro, dada la participación, el interés, la capacidad de respuesta y el nivel de criticidad de los y las adolescentes que participaron.

Las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que integran el Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia son las siguientes:

- 1) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- 2) Ministerio de Salud
- 3) Ministerio de Seguridad Pública
- 4) Ministerio de Educación Pública (MEP)
- 5) Ministerio de Cultura Juventud y Deportes (MCJD)
- 6) Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- 7) Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
- 8) Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- 9) Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- 10) Instituto Nacional de Seguros (INS)
- 11) Instituto Nacional para las Mujeres (INAMU)
- 12) Municipalidad de San José (MSJ)
- 13) Registro Civil (TSE)
- 14) Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia. Universidad Nacional
- 15) Defensa de los Niños Internacional, C.R. (DNI)
- 16) Fundación PANIAMOR
- 17) Coordinadora Costarricense de ONG para el Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (COSECODENI)

c. Promoción, capacitación y Difusión de los intereses y derechos de la niñez y adolescencia

Como parte del quehacer fundamental de la Dirección de Niñez y Adolescencia se encuentran las tareas de promoción, capacitación y difusión en materia de Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia. Esto adquiere particular importancia en razón de que los niños, niñas y adolescentes, a diferencia de los adultos, no tienen las mismas posibilidades de conocer y dar a

conocer sus derechos. De ahí que un principio fundamental en materia de derechos humanos de la niñez y adolescencia sea la obligación de asumir una función promocional de las necesidades y derechos de la niñez y adolescencia con el fin de facilitar su efectiva aplicación y exigibilidad.

Aunado a ello es importante recordar que el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como personas, es decir como sujetos sociales de derechos, recién se inició hace once años con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (1989). Es así como a partir de los compromisos adquiridos en la Convención, se realiza en el país un proceso de readecuación de toda la legislación en materia de niñez y adolescencia, lo que hace que ésta aún sea poco conocida. Todo ello ha implicado esfuerzos adicionales tanto en lo que se refiere a la superación de representaciones sociales, prácticas y actitudes existentes, como en la difusión de la nueva legislación. La Defensoría de los Habitantes ha desarrollado esfuerzos significativos que se expresan en las actividades que se señalan a continuación.

i. Promoción y difusión del Código de la Niñez y Adolescencia y derechos fundamentales de esta población

Para el 2000 las actividades de Promoción y Difusión de la Dirección de Niñez y Adolescencia giraron en torno al Código de la Niñez y Adolescencia y derechos fundamentales de esa población en materias como explotación sexual comercial, explotación laboral y deserción escolar.

Los talleres de capacitación y charlas sobre el Código de la Niñez y adolescencia fueron impartidos específicamente a funcionarios del sector Salud, Educación, e INA. En total se realizaron 10 actividades con un total de 274 participantes.

Por su parte en el marco del proyecto "Red Nacional para la detección y erradicación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente" del convenio IPEC/DHR del cual se informó en el apartado de los mecanismos de exigibilidad con participación comunitaria, se realizaron 48 actividades de promoción y difusión con una total de 1,225 participantes. Además se elaboró material de apoyo en un total de 25,235 ejemplares.

Todas estas actividades suman un total final de 58 actividades de capacitación y 1,429 participantes en todo el territorio nacional.

ii. Otras actividades de promoción y difusión de derechos

Además de los talleres de capacitación impartidos a funcionarios públicos, y el impulso al proceso de movilización social en torno a la explotación sexual, la explotación laboral y la deserción escolar, la Dirección de Niñez y Adolescencia realizó 165 actividades de diversa índole, manteniendo siempre como norte las funciones de defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas menores de edad, propias de la Institución.

Entre estas actividades se destaca el contacto permanente que se mantiene con los medios de comunicación colectiva. En este período se realizaron 80 actividades que se distribuyen en 43 de prensa escrita, 17 de radio y 19 de televisión, como un mecanismo alternativo y de refuerzo a la labor de promoción y difusión de derechos, dado el impacto y proyección que tiene frente a la opinión pública.

Se realizaron diversas actividades de promoción y difusión que incluyen: Dos actividades masivas de difusión sobre el informe de la Defensoría de los Habitantes en Materia de Niñez y Adolescencia (1999-2000), con la participación de Adolescentes, funcionarios y público en general.

Se participó en 16 actividades de comisiones tales como: Explotación Sexual Comercial, Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Comisión para la Prevención y Atención del Maltrato Infantil, Consejo de la Niñez y Adolescencia.

Se dictaron 18 conferencias sobre diversos tópicos de la Niñez y Adolescencia, se asistió como participante a 11 talleres y seminarios y a 11 foros.

Las acciones de promoción y difusión incluyen además la atención personal al habitante, particularmente a estudiantes en busca de información acerca de la labor de la Defensoría en relación con diversos temas y problemáticas de la niñez y adolescencia.

E. DIRECCIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La Dirección de Control de Gestión Administrativa es el área responsable de atender las denuncias en las cuales se ponen de manifiesto posibles actos u omisiones de las instituciones que conforman el sector público. La finalidad es proteger los derechos e intereses de los habitantes. En el caso de los derechos, se debe velar por el cumplimiento de las facultades e

instituciones consignadas en las normas para que se concreten las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad del ser humano. Respecto a los intereses, la obligación de la Dirección es fiscalizar y controlar porque se cumplan las expectativas orientadas a la preservación de la legalidad y la justicia, y al resguardo del patrimonio social e individual frente a las acciones y omisiones de la actividad administrativa del sector público.

Los habitantes requieren por parte del Estado transparencia, eficiencia y calidad en la Administración Pública y la fiscalización del cumplimiento de estos principios ocupan, pues, el accionar de la Dirección de Control de Gestión Administrativa, emitiendo resoluciones que revertan las situaciones de pasividad o inercia en la actuación estatal para que el Estado cumpla sus objetivos.

La Dirección maneja una temática que gira en torno a tres ejes principales:

- El Estado como productor de bienes y servicios, entendida la prestación de los servicios públicos como un medio para satisfacer los derechos fundamentales de los habitantes.
- La operación del sector público como responsable de la satisfacción de los derechos e intereses de los habitantes en el campo de la administración y la economía.
- El Estado como patrono

Se desprende de lo expuesto que las acciones de la Dirección están inmersas en las actividades de todas las instituciones que conforman el sector público ocupando los gobiernos locales un lugar importante de la casuística que se debe atender, entre la cual se puede citar:

- Construcciones en zonas verdes de carácter público
- Permisos para estudio con goce de salario
- Omisión en la administración de sistemas de aguas pluviales
- Inadecuada disposición de aguas pluviales
- Problemas con la calidad del agua y disposición de aguas pluviales
- Nombramiento de personal en Institución pública
- Problemas derivados de la falta de control de ventas ambulantes
- Negativa injustificada en trámites administrativos
- Atraso o disconformidad en el pago de pensiones
- Otorgamiento de patentes en zona pública de zona marítimo terrestre

A continuación se refieren algunos de los casos que se considera ejemplifican la labor que desarrolla la Dirección:

1. Construcciones privadas en zonas de carácter público¹⁶⁰

De manera recurrente los habitantes se quejan ante la Defensoría en razón de los abusos que se cometen con áreas destinadas al uso público, llámense parques, zonas verdes, caminos, derechos de vía o servidumbres. Si bien se reconoce que la responsabilidad primaria de vigilar el cumplimiento del fin público recae en la institución competente, los habitantes también juegan un papel importante de denuncia cuando ello no ocurre. En este sentido, lo que más dificulta a los interesados en recuperar estos espacios es la inacción de algunas municipalidades ya que a pesar de que se plantean las denuncias o quejas, no son atendidas con la celeridad que requiere y se ha llegado a extremos de que zonas destinadas a parques se venden para construir viviendas, almacenar productos, lavar carros u otros usos de naturaleza privada. Situación similar se ha detectado con servidumbres que se prevén para el desfogue de las aguas o derechos de vía y por ello la Defensoría se ve obligada a recordarle a las municipalidades su obligación de atender la problemática.

A continuación se detalla un caso que por su peculiaridad se considera importante incorporar en este informe ya que se trata de una zona verde de una urbanización que requirió amplia participación de los vecinos para recuperarla para el fin originalmente establecido.

Se denunció la inacción de la Municipalidad de San Carlos ya que determinada urbanización fue desarrollada por el INVU y varios de los vecinos que tienen propiedades frente a la calle construyeron dentro del área verde que está constituida por un talud de aproximadamente dos metros de altura y separa la acera que da acceso a las viviendas ubicadas en el nivel superior de la calle principal. Esta área verde mide 5,3 metros de ancho por aproximadamente 80 metros de largo y durante 33 años se había mantenido como zona de esparcimiento y jardín.

Con base en el estudio realizado, la Defensoría concluyó que la situación analizada se podía enfocar desde dos puntos de vista: primero, dando por un hecho que la zona verde forma parte de una alameda como lo informó el INVU y, por tanto, es una vía de uso público, correspondiéndole a la Municipalidad de San Carlos su administración al formar parte de la Red

¹⁶⁰ Véase al respecto exps. N°s. 07397-24-99 y 08935-24-00

Vial Cantonal; y segundo, que al estar la zona verde frente a la carretera que comunica Ciudad Quesada con Florencia de San Carlos y formar parte de la Ruta 141 de la Red Vial Nacional, para la construcción de cualquier obra o edificación frente a este tipo de carretera, quien debe otorgar el permiso para construir es el MOPT. Luego de un exhaustivo análisis de las condiciones y comprobado que se estaba cometiendo un abuso con el uso ilegal de propiedad pública se emitió la resolución para enmendar la irregularidad.

Así, la Defensoría recomendó a la Municipalidad de San Carlos intervenir en forma inmediata y drástica en contra de la usurpación de un bien de dominio público como lo es la alameda citada y elevar a la instancia judicial los casos para que sean los tribunales quienes se pronuncien respecto de la violación y, además, restaurar las características propias de la zona. Se recomendó también abrir un procedimiento administrativo contra los funcionarios públicos que han tolerado estas actividades ilegales y que de una forma u otra están vinculados con la situación descrita y que al parecer no han actuado de conformidad con la normativa vigente, permitiendo la construcción y continuación de obras particulares en el área verde y acera de la alameda. También se le recomendó al MOPT determinar hasta qué punto las obras construidas en la zona han incumplido con lo dispuesto en los artículos 19 y 32 de la Ley General de Caminos Públicos, debiendo tomar las medidas correspondientes en caso de considerarlo necesario.

Como parte del seguimiento que se le ha dado a las recomendaciones que emitiera la Defensoría, la Dirección de Urbanismo indicó que denunció ante la Contraloría General de la República al representante de la Municipalidad por no haber presentado ninguna acción a favor de los afectados. Posteriormente, mediante oficio N° A.m-1513-000 informó que están en la preparación de la documentación para presentar la denuncia pertinente ante los tribunales de justicia.

Mediante oficio de fecha 22 de febrero del 2001, la Municipalidad de San Carlos remitió copia de la denuncia a la Fiscalía Adjunta de San Carlos por Usurpación de Bienes de Dominio Público.

2. Permiso de estudio con goce de salario en el MOPT

De la lectura del caso que se anota a continuación¹⁶¹ pareciera desprenderse una considerable falta de políticas estatales para la autorización de permisos y becas para que funcionarios públicos realicen estudios tanto en universidades locales como extranjeras. Si bien es cierto

¹⁶¹ Véase al respecto exp. N° 08290-24-99.

existe legislación al respecto, sobre todo para funcionarios que se rigen bajo el sistema estatutario, aún se presentan lagunas en las leyes que propician el abuso. En el caso concreto, se trata de un funcionario a quien se le autorizó permiso con goce de salario para que obtuviera un doctorado en una universidad extranjera cuyo plazo fue de seis años.

En efecto, la Defensoría de los Habitantes conoció una denuncia en relación con permisos con goce de salario otorgados en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), donde a uno de sus funcionarios se le autorizó un permiso para realizar estudios de postgrado en una universidad extranjera, por dos años, a partir del 6 de febrero de 1995. Posteriormente, se le autorizó una prórroga por 12 meses y luego se le autorizó otra prórroga por tres años más hasta el año 2001, con lo cual completaba 6 años, todas con goce completo de salario.

La Defensoría consideró que si bien la Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores posibilita la extensión de permisos de adiestramiento con goce de sueldo, eso se reserva para casos muy calificados y debidamente justificados. En el mismo contrato firmado por el interesado establece que el beneficiario asume la obligación de regresar al país una vez vencido el período de estudio solicitado, así como a impartir los conocimientos que adquiriera mediante adiestramiento teórico o práctico a otros servidores públicos. Analizando el contrato original, no existe ninguna duda de que el beneficio se circunscribe a una beca patrocinada por una Universidad extranjera que incluye costos de matrícula y costos de los cursos por dos años. Ni siquiera se deja entrever la posibilidad de una sola prórroga y dentro del mismo contrato se señala que se debe remitir un informe mensual sobre las actividades y estudios, cláusula que también pudo haberse incumplido por el beneficiario.

Con base en la investigación realizada, la Defensoría fue concreta en sus recomendaciones al MOPT; le indicó ordenar la apertura de un procedimiento administrativo a través del cual se revoque la prórroga del permiso con goce de salario concedida al beneficiario pues no consta en el expediente que existiera solicitud de prórroga por parte de la Universidad, lo que pudo haber inducido a error a la Asesoría Jurídica de la Dirección General del Servicio Civil a la hora de emitir su opinión, fundamento en el cual se basó el Ministerio para autorizar dicha prórroga. Además, se recomendó investigar si en el caso en estudio se cumplieron las disposiciones legales en cuanto al seguimiento de las materias cursadas y ganadas por el solicitante, el rendimiento del alumno, la asistencia a lecciones y la necesidad imprescindible de extender el plazo de estudio a seis años para obtener el título de doctor.

También se recomendó a la Dirección General del Servicio Civil valorar la posibilidad de presentar un proyecto de ley que permita modificar la Ley de Licencias N° 3009 del 18 de julio de 1962, de manera que la norma que autoriza la concesión de prórrogas de permisos con goce de salario sea redactada en forma más clara teniendo presente que las actuaciones del Estado siempre deben responder a criterios de razonabilidad, proporcionalidad, oportunidad y conveniencia institucional.

El caso se encuentra en la etapa de seguimiento de las recomendaciones formuladas.

3. Omisiones en la administración de los sistemas pluviales

Las responsabilidades municipales aún cuando están establecidas en normas, no siempre son de conocimiento y aplicación de quienes tienen la obligación de hacerlas cumplir. La Defensoría ha recibido varias denuncias de habitantes¹⁶² a quienes la municipalidad no les asiste en la solución de sus problemas de disposición de las aguas pluviales y, lo que es peor, cuando acuden en procura de ayuda para resolver problemas de esta naturaleza se les responde con un maltrato o se les niega un servicio que es de total y absoluta responsabilidad del ayuntamiento. Como ejemplo se incorporan algunos casos en los que se ha logrado conjuntar esfuerzos con la municipalidad para resolverlos.

Así por ejemplo, la Defensoría recibió una denuncia que hace referencia a la erosión a la que se ve expuesta la propiedad de una habitante, ubicada frente a un taller de mecánica, debido al desbordamiento de una acequia existente en dicho predio por la que se conducen las aguas pluviales del sector este de la ciudad de Taras de Cartago.

Como lo ha señalado en reiteradas ocasiones la Defensoría, se estima que son las municipalidades las únicas competentes para administrar los sistemas pluviales dentro de su jurisdicción y de velar por su adecuado funcionamiento de conformidad con la normativa correspondiente; es decir, es responsabilidad del gobierno local, tanto su administración como su ineludible participación activa y aporte, en razón del principio constitucional de autonomía municipal que establece que la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón están a cargo del gobierno municipal.

¹⁶² Véase Expediente N° 09644-24-99

La instalación de alcantarillas y demás estructuras necesarias para una adecuada disposición final de las aguas pluviales es responsabilidad de los ayuntamientos como administradores del servicio y en caso de proyectos urbanísticos, debe también velar por la existencia de esas estructuras desde que se formula el anteproyecto hasta el momento en que se reciben las obras. De acuerdo con las normas de disposición de las aguas pluviales y sobre el recibimiento de aguas que fluyen de terrenos superiores, no es obligación de los propietarios de bienes inmuebles construir obras de alcantarillado que formen parte de una red pluvial pública. Los particulares únicamente deben instalar bajantes y conducir las aguas que de ellos provienen al sistema de alcantarillado pluvial o a cursos de aguas naturales para eliminar adecuadamente las aguas pluviales, con el fin de evitar la contaminación, y cuando un particular recibe aguas de un predio superior puede hacer dentro de él ribazos, malecones y paredes.

Corresponde además a la administración municipal velar por la existencia de las estructuras necesarias para la descarga de las aguas pluviales porque si no existen los habitantes estarían imposibilitados para evitar los problemas que de esa ausencia se deriven; además, los gobiernos locales deben velar por la existencia de estructuras en una red pluvial pública y dotar a través de ella al cliente de un servicio de alcantarillado pluvial adecuado. Esta responsabilidad municipal incluye también casos en los que las estructuras de disposición final de las aguas pluviales se hayan constituido en servidumbres por el simple uso.

En el referido caso, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Municipalidad de Cartago ejecutar el proyecto de entubamiento de la acequia en los términos y el tiempo acordado con la interesada. Además, se recomendó solicitar la intervención de la Oficina Regional del Ministerio de Salud a efecto de que las aguas provenientes de las viviendas --sean de desecho doméstico o pluviales-- que no son propiedad de la interesada, se dispongan adecuadamente y proceder de conformidad con la Ley de Construcciones en el caso de que las otras viviendas construidas en el terreno no cuenten con permiso de construcción.

Con respecto al seguimiento de las recomendaciones, se han remitido al gobierno municipal en cuestión, notas recordando su deber de cumplir con lo indicado anteriormente y dado que no se ha obtenido una respuesta el 19 de enero del 2001 se envió una prevención al respecto.

4. Inadecuada disposición de aguas pluviales

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja¹⁶³ en la que se planteó que la comunidad de Chilamate de San Pedro de Poás y, específicamente, los vecinos de calle Los Murillo, presentaban problemas de inundaciones e imposibilidad de paso debido a la inadecuada disposición de las aguas pluviales y la negativa de los propietarios de los lotes colindantes con dicha calle a recibirlas.

La Municipalidad de Poás planteó, en el informe enviado a la Defensoría, que no le era posible resolver el problema por cuanto el camino donde se suscitaba el problema no era público sino una servidumbre.

La Defensoría constató que efectivamente existía una inadecuada disposición de las aguas pluviales en el camino en cuestión del cual se desconocía si era una servidumbre de hecho, debidamente inscrita, o un camino público, y que no constaba certificación registral ni demostración de que se tratara de una servidumbre que pudieran transitar por el lugar; tampoco constancia de declaratoria de camino público por parte de la corporación municipal, ni prueba fehaciente de su titularidad.

Por lo anterior, la Defensoría señaló que si se trataba de una servidumbre o camino privado no era posible demandar el accionar municipal, pues se estaba frente a una propiedad privada aun cuando se destinara al uso de otras personas y no exclusivamente de los dueños. Este planteamiento, en relación con las servidumbres y caminos privados, encontró respaldo en el dictamen de la Procuraduría General de la República C-166-93, el cual confirma que las servidumbres y los caminos privados por definición no son "públicos". El señalamiento que hizo la Defensoría a la municipalidad de no accionar si el camino era propiedad privada también encontró respaldo en el principio constitucional de protección a la propiedad. Sin embargo, se hizo la salvedad de que por tratarse de propiedad privada no excluía la posibilidad de que la Municipalidad, con base en criterios de conveniencia y necesidad, determinara la declaración de camino público previa expropiación.

Otra posibilidad que analizó la Defensoría fue la de que no era posible argumentar que se trataba de una "calle pública de hecho" y que por ello el ayuntamiento debía intervenir, pues de conformidad con el dictamen de la Procuraduría C-174-94 no existían "calles públicas de hecho", sólo calles que ostentaban el carácter de públicas porque existía una declaratoria de la

¹⁶³ Véase Expediente 10037-24-00

autoridad administrativa, en este caso de la municipalidad. Se reiteró que si no existía tal declaratoria no existía calle pública.

También se planteó que si se trataba de un camino público era indiscutible la intervención municipal en la solución del problema y la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley de Caminos Públicos y de la Ley de Aguas en lo que se refería a la obligación de recibir las aguas y, además, que la intervención municipal podría conllevar la construcción de obras pluviales en el lugar en cuestión. La Defensoría consideró que para determinar si el camino en cuestión era público o servidumbre la municipalidad debía hacer un estudio registral e incluso inspecciones que consideraran el criterio de varios interesados y en caso de que fuera público debía mostrar prueba fehaciente de su titularidad en los términos en los que señalaba la Sala Constitucional en la Resolución No. 3145-96.

Esta institución concluyó que, de conformidad con los antecedentes que existían y lo analizado sobre el caso concreto, la competencia e intervención municipal en la solución del problema planteado se establecía a partir del momento en que se clarificara acerca del titular del bien inmueble en cuestión. Asimismo, señaló las acciones que debería realizar el ayuntamiento para que la situación se clarificara -inspecciones y estudio registral- y que debería ejecutar en caso de ser el camino público - aplicar las disposiciones contenidas en la Ley de Caminos Públicos y de la Ley de Aguas y construir obras pluviales.

La Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a las recomendaciones emitidas sobre este caso.

5. Problemas con calidad del agua y disposición de aguas pluviales

Aunado a los problemas de la disposición de aguas pluviales se presenta uno que se deriva de los acueductos que sirven a las comunidades¹⁶⁴. Existen varias formas de organización para administrar el recurso hídrico para consumo humano y van desde acueductos rurales hasta

¹⁶⁴ Véase Expediente 10260-24-00

servicios proveídos por las municipalidades o por entes especializados como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Actualmente hay diversa legislación y formas organizativas en discusión respecto a la competencia administrativa del servicio y las responsabilidades de las organizaciones. Recientemente se emitió el Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados de aplicación en las áreas rurales donde se definen las competencias administrativas y que ha generado una gran discusión por la existencia de la variedad de entes que están administrando las aguas para consumo poblacional en el país, la discusión también se ha dado en cuanto al uso del recurso hídrico y las tarifas. La Defensoría ha procurado mediar entre estas instituciones promoviendo reuniones a efecto de llegar a acuerdos que permitan que las formas de administración se ajusten a derecho.

Se debe tener presente que no se trata sólo de proveer agua sino que debe ser en la cantidad suficiente y calidad necesaria de manera que se garantice la salud de los habitantes. Es en el cumplimiento de estas condiciones que se presentan en la Defensoría muchas quejas por lo que se hace necesario insistir ante los responsables en la necesidad de cumplir todos los preceptos.

Así, la Defensoría recibió una queja en la que se hizo referencia a los problemas de inadecuada calidad del agua a la que se veían expuestos los vecinos del distrito de Concepción del cantón de La Unión, Cartago.

La Municipalidad de La Unión explicó, en el informe enviado a la Defensoría, que la turbiedad del agua se debió a que uno de los filtros no tenía condiciones para retener los sedimentos y que por ello fue sacado de operación; asimismo, que reconstruirá el lecho filtrante que operaba en la finca Los Lotes; agregó que el proyecto con el Banco interamericano de Desarrollo (BID) tendente a mejorar el sistema de acueducto bajo su administración ya se había concluido y que habían quedado por construir obras por un monto de √ 80 millones, entre las cuales identificó, como de interés para la comunidad de Concepción, la instalación de una línea de conducción de 600 metros.

Manifestó el ayuntamiento que no tenía problemas en cuanto a la calidad del agua suministrada a los usuarios del sistema bajo su administración excepto en Santiago del Monte, donde el problema se solucionaría en seis meses con la construcción de un tanque y la puesta en operación de la estación de bombeo. Reiteró que los análisis de agua hechos en el cantón dieron como resultado su aptitud para el consumo humano, excepción hecha en el caso de Santiago y Calle Trinidad. No obstante lo anterior, la corporación reconoció que por problemas presupuestarios en el año 2000 no costó análisis de calidad del agua.

La Defensoría consideró que la Municipalidad de La Unión había procedido de conformidad con su competencia como administradora del sistema de acueducto del lugar al tomar las medidas para que la prestación del servicio de agua para consumo humano mejorara en cuanto a la cantidad y cantidad del recurso hídrico. Asimismo, le recomendó que garantizara que las obras que faltaban se realizaran a efecto de que los interesados disfrutaran de los derechos fundamentales de la salud y la vida como resultado de un acueducto con operación óptima. También insistió la institución en la obligación que tiene la Municipalidad como operadora de un sistema de acueductos y que, según Decreto N 25991-S, está sometida al Programa de Control y Vigilancia de la Calidad del Agua. En relación con los análisis, se señaló la trascendencia que tenían para garantizar la seguridad, inocuidad y aceptabilidad del suministro de agua.

La Defensoría planteó que no estaba de más señalar que el hecho de que muchos entes operadores de acueductos no se hubieran sujetado al Programa de Control y Vigilancia de la Calidad del Agua no era excusa para no hacerlo y que la Defensoría, en aras de salvaguardar la salud de los usuarios, se mantendría pendiente de las acciones que los coordinadores de ese programa --el Ministerio de Salud y el Laboratorio Nacional de Aguas-- llevaran a cabo para que los operadores actuaran de conformidad con lo decretado.

De este modo, la Defensoría recomendó a la Municipalidad que se asegurara de la ejecución de las obras dirigidas a solucionar el problema de desabastecimiento e inadecuada calidad del agua que afectaba a los vecinos de Concepción y Santiago del Monte y le recordó el deber de someterse al Programa de Control y Vigilancia de la Calidad del Agua teniendo presente que por su especialización el Laboratorio Nacional de Aguas constituía el centro de referencia nacional para las determinaciones físico químicas y biológicas de las aguas.

La Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a las recomendaciones emitidas sobre este caso.

6. Nombramiento de personal en Ministerio de Educación MEP

La Defensoría realizó una investigación¹⁶⁵ acerca de las irregularidades cometidas por un funcionario público del MEP en el nombramiento y selección de personal docente --en una Dirección Regional Provincial-- para los puestos de técnico-docente y docente administrativo, por la existencia de discriminaciones injustificadas, así como la violación de principios y normas

¹⁶⁵ Véanse al respecto exps. N°s. 00414-24-98, 09411-24-00, 09516-24-00, 08894-24-00 y 09976-24-00.

que regulan la carrera docente-administrativa cometidas en forma notoria y continua, ya que a pesar de que había una funcionaria con los requisitos solicitados para ocupar el cargo de Directora de Enseñanza General Básica 2, no había sido nombrada.

Se investigó la infracción al principio de legalidad que debe regir las actuaciones de la Administración Pública. Además, se analizó el nombramiento del Director de Recursos Humanos de una unidad del MEP como Director de escuela sin cumplir con los requisitos legales, al tiempo que continuaba nombrando docentes y personal administrativo, pues a pesar de su nuevo nombramiento siguió laborando en el cargo de Jefe de Recursos Humanos en una Dirección Regional Provincial que en teoría ya no podía ejercer.

Consideró la Defensoría que la discrecionalidad encuentra sus límites en el respeto al ordenamiento y al principio administrativo que prohíbe a la Administración la actuación arbitraria en contra de las normas de la lógica, la razón y la proporcionalidad, por lo que se consideró recomendable que se iniciara una investigación administrativa de lo acontecido para que se conociera la verdad real de los hechos y, de ser procedente, se sentaran las responsabilidades del caso.

La Defensoría de los Habitantes recomendó al MEP ordenar la apertura de un procedimiento administrativo a través del cual se revocaran los nombramientos realizados en contravención con las disposiciones legales correspondientes. También ordenó la apertura de un procedimiento administrativo con el fin de investigar la aplicación de la sanción al entonces Jefe de Recursos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Carrera Docente, considerado para la comisión de faltas leves, cuando en realidad y con base en los mismos pronunciamientos del Departamento de Procedimientos Legales debió haberse aplicado el artículo 62 del citado instrumento jurídico porque las faltas revestían la calidad de graves.

Se solicitó también realizar un inventario de las plazas vacantes que pudieran existir en la circunscripción territorial que competía a la Dirección de Enseñanza Regional con sede en la ciudad de Alajuela y, de considerarse procedente, notificarlas a la Dirección General de Servicio Civil para que, en los casos en que ello procediera, se sacaran a concurso público de oposición de manera que todos los interesados que reunieran los requisitos pudieran participar en igualdad de condiciones.

Como recordatorio de deberes, se le solicitó tomar las medidas oportunas y debidas que garantizaran la legalidad de los actos y evitaran que se presentara algún tipo de conducta irregular en los nombramientos y ascensos en perjuicio de la sana práctica administrativa que debía imperar. En vista de que en el mismo caso también se denunció la pérdida de documentos en algunos expedientes, se insistió en la necesidad de tomar medidas para que los servidores del Ministerio de Educación tengan plena consciencia de que los documentos públicos que administran pertenecen al Ministerio y que por ningún motivo ni razón se puede disponer de ellos porque encierran la memoria histórica de la institucionalidad educativa y se califican como patrimonio del Estado. Aunado a ello, deberá procurarse el rescate de toda la información referente a la operación de las unidades del Ministerio que esté en manos de particulares para recuperar el acervo histórico.

Finalmente, se enfatizó sobre la necesidad de tomar nota de las disposiciones contempladas en el artículo 27 constitucional referidas al derecho de petición que se reconoce a los ciudadanos y la correlativa obligación de la Administración Pública de dar respuesta pronta y cumplida al trámite de gestión en que se encuentran las peticiones que se le formulen; se solicitó circular entre las direcciones regionales de enseñanza este recordatorio de deberes y tomar las medidas administrativas necesarias para que cumplan con tales preceptos constitucionales en defensa de los derechos de los servidores docentes, técnico-docentes y administrativos que prestan sus servicios al Ministerio de Educación Pública.

El mencionado caso se encuentra en la fase de seguimiento y al respecto se han remitido al MEP oficios de recordatorio de cumplimiento de recomendaciones y una prevención, dado que no se ha obtenido respuesta por parte de dicha institución.

7. Omisión en el control de ventas ambulantes

La Defensoría de los Habitantes recibió dos quejas¹⁶⁶ en las cuales se evidenciaba la disconformidad existente con las ventas ambulantes respecto de los distintos permisos otorgados en la municipalidad para ventas estacionarias y ambulantes.

¹⁶⁶ Véanse expedientes N° 08468-24-99 y N° 2036-24-00

Con base en el estudio realizado por la Defensoría se recomendó al Alcalde Municipal de San José girar instrucciones para eliminar las ventas ilegales en la cuadra comprendida entre calles 14-16 y Paseo Colón, y para que llevara a cabo una investigación que rindiera un informe de la situación actual incluyendo estadísticas, censos y decomisos efectuados y que convocara al interesado del presente caso a una reunión a fin de informarlo de las acciones y de concretar las acciones que se tomarán en el futuro para evitar la proliferación de las ventas callejeras en dicha zona, la cual no se encuentra incluida dentro de los convenios de Tregua Temporal. También se recomendó a la Unión de Gobiernos Locales contratar un estudio en sus localidades sobre el fenómeno del comercio informal tomando como base la experiencia, estadísticas, censos y decomisos realizados por la Municipalidad de San José. Con fundamento en las conclusiones y recomendaciones que generaría dicho estudio, deberían promoverse soluciones que logren controlar la proliferación del comercio informal en el casco capitalino, orientándolas a un justo equilibrio entre el derecho de los vendedores de la calle a ganarse el sustento diario y el de los peatones al libre tránsito por las aceras y calles de la ciudad capital.

La Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a las recomendaciones emitidas sobre este caso.

8. Trámites administrativos

Los trámites en la Administración Pública no siempre responden a la claridad que los habitantes demandan y acciones llevadas a cabo por parte de funcionarios públicos pueden generar expectativas en personas interesadas, quienes con la creencia de que cumplieron con los requisitos solicitados, se presentan a pedir el cumplimiento de cuanto solicitaron. Sin embargo, por la omisión en la explicación de los requisitos o en la información que se debía canalizar al habitante, en definitiva razones de legalidad o presupuestarias hacen imposible el cumplimiento de lo solicitado.

Un ejemplo de ello, es una queja mediante la cual un habitante manifestó su inconformidad con la negativa del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) para el pago de una subvención por parte del Área de Conservación Amistad Caribe, a pesar de que, según lo manifestó, había cumplido con todos los trámites del Contrato Forestal. En la respuesta a la solicitud sobre las razones por las cuales el MINAE no le hizo efectivo el pago, se indicaron razones legales y presupuestarias.

El hecho es que pese a que la solicitud de servicios ambientales fue recibida por el MINAE para darle trámite e incluso el interesado firmó el contrato, era necesario que el Estado contara previamente con los recursos a efecto de poder aprobar la solicitud y firmar el contrato forestal, como también explicar claramente al habitante al momento de presentar su solicitud a efectos de no generar expectativas sin fundamento.

Por ello, la Defensoría recomendó al Área de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía que incluyera en los instructivos y en el formulario de solicitudes de conservación una nota que indique que la presentación de la solicitud así como la firma del contrato por parte del habitante, no implica su aprobación.

La Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a las recomendaciones emitidas sobre este caso.

9. Atraso o disconformidad en el pago de pensiones

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja¹⁶⁷ de un habitante que manifestó que padece de una insuficiencia renal crónica a raíz de la cual se le realizó un transplante de riñón en el año 1992, posteriormente, el 8 de setiembre de ese mismo año, se le concedió la pensión por el régimen de invalidez de la CCSS. Agregó el denunciante que después de un tiempo y sin explicación alguna, se le suspendió el pago de la pensión. Dada su crítica situación por ser cabeza de familia y ante la imposibilidad de trabajar dado que la Comisión de Valoración Médica le declaró el estado de invalidez, hizo una nueva solicitud que le fue denegada en el año 1997, aduciendo la Caja la prescripción de las cotizaciones. Presentó un recurso de apelación y a la fecha de presentación de la queja a la Defensoría, no se lo habían sido resuelto.

El interesado no se explica cómo se le concedió la pensión en un primer momento y, posteriormente, sin darle aviso ni oportunidad de defensa se le retiró; agregando en su denuncia que no contaba con ingresos y se le dificultaba encontrar trabajo ya que constantemente tiene que ser hospitalizado y se le aconsejaba mantenerse en completo reposo. Se desprendió de la queja referida la situación desesperante en que se encuentra este

¹⁶⁷ Expediente N° 07358-24-99

habitante al ver que se le han ido cerrando todas las puertas con la salud tan deteriorada que no le permitía trabajar, aunado a ello la obligación de mantener una familia.

La Defensoría de los Habitantes obtuvo la información de la Gerencia de Pensiones y determinó que en el expediente existía correspondencia interna que no había sido puesta en conocimiento del interesado. Del análisis realizado con funcionarios de la Gerencia de Pensiones se dedujo la posibilidad de otorgarle la pensión por invalidez de acuerdo con lo establecido en el artículo 6° del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte, siempre y cuando la Comisión Calificadora de Invalidez así lo autorizara. Este artículo determina las condiciones en que puede adquirir derecho a la pensión de invalidez un asegurado. Ante esa situación y a petición de la Defensoría se remitió el expediente a dicha Comisión la que, luego del análisis, indicó que "Por la naturaleza y evolución del padecimiento y por las características peculiares que han concurrido en el caso, se considera procedente la aplicación del artículo 6to, último párrafo del Reglamento de IVM."

10. Otorgamiento de patentes en zona pública de zona marítimo terrestre

La Defensoría de los Habitantes recibió quejas¹⁶⁸ planteadas por habitantes de Aguirre así como por la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de ese cantón, en las que denunciaron, entre otras cosas, que el Concejo Municipal de Aguirre dividió, para efectos de uso, la playa Espadilla, irrespetando el Plan Regulador existente y sin existir un estudio técnico que fundamentara dicha medida. Asimismo, se denunció que el Concejo acordó otorgar de forma exclusiva a una sociedad la instalación de sillas y sombrillas en zona pública, sin tomar en cuenta las personas que han venido desarrollando la actividad en el lugar.

Finalizada la investigación la Defensoría llegó a las siguientes conclusiones en punto a las acciones concretas realizadas por la Municipalidad de Aguirre para procurar el ordenamiento de las playas de Manuel Antonio, así como el otorgamiento de patentes a una sociedad española para la explotación de deportes náuticos y la instalación de sillas y sombrillas en la playa:

El acuerdo mediante el cual se zonificaba Playa Espadilla fue debidamente derogado por el Concejo de Aguirre. Dicho acuerdo era improcedente en tanto de conformidad con lo

¹⁶⁸ Véanse al respecto exps. N°s. 8872-24-2000 y 9725-24-2000.

establecido por la Ley N° 6043 es el plan regulador el instrumento legal y técnico para el desarrollo económico, social y ambiental equilibrado en la zona marítimo terrestre y áreas adyacentes cuando así lo implique.

En el caso de Playa Espadilla, la misma cuenta con un Plan Regulador debidamente aprobado y vigente, por lo que no se justifica que se haya querido regular el uso del suelo en zona marítimo terrestre, cuando se supone que el referido plan ya lo hizo y lo que corresponde es lograr la efectiva aplicación del plan en referencia.

En punto a los permisos o patentes que autorizan el desarrollo de actividades en la zona marítimo terrestre, sea la instalación de sillas y sombrillas en la playa, o bien los deportes náuticos que si bien no se desarrollan directamente en zona marítimo terrestre sino en el mar propiamente, sí tienen su impacto en la zona, sea por la permanencia de equipos, arribo y llegada de las personas que utilizan el equipo, etc. La Defensoría consideró que siendo que las actividades en cuestión tendrán su impacto sobre la zona marítimo terrestre, debe contemplarse y respetarse lo estipulado por la Ley N° 6043 en cuanto al cuidado y administración de la misma.

En el caso que nos ocupa, la Corporación Municipal denegó un permiso de uso de la zona pública por considerar que contravenía la Ley 6043. No obstante, posteriormente se autorizó la actividad de deportes náuticos a una sociedad anónima, sin indicar por qué razón esta vez sí la aprueba si antes se había establecido que incumplía con lo señalado por la Ley N° 6043. Asimismo, se incurre en dicha aprobación en un vicio de ilegalidad al aprobar dicho permiso de forma exclusiva y por tiempo indefinido, vicio que fue subsanado derogando dichas características, pero manteniendo la patente otorgada.

Consideró la Defensoría que la Municipalidad de Aguirre debe revisar la legalidad de lo actuado en punto a las patentes otorgadas de juegos náuticos, sillas y sombrillas a una sociedad anónima estableciendo cuál es la normativa en la que se sustentan dichas autorizaciones, así como si dicha normativa está acorde con lo dispuesto por la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento.

En sus recomendaciones al Consejo Municipal, la Defensoría le indicó revisar la legalidad de lo actuado en punto a los acuerdos tomados otorgando las patentes de juegos náuticos, sillas y sombrillas de playa a la Sociedad estableciendo cuál es la normativa en la que se sustentan

dichas autorizaciones, así como si dicha normativa está acorde con lo dispuesto por la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento y lo establecido en el Plan Regulador vigente para Playa Espadilla. También se le indicó la necesidad de revisar a la luz de lo dispuesto por la Ley N° 6043 y su reglamento, los Reglamentos de Ventas Ambulantes y Estacionarias en Playa Espadilla, así como de Patentes de Juegos Náuticos y Deportes de Playa, a fin de que dichas reglamentaciones respeten las estipulaciones contenidas en la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento.

A la fecha, se está a la espera del informe de acatamiento de las recomendaciones formuladas.

11. Actividades de capacitación

El manejo de la casuística se puede dividir en dos grandes grupos, el que se refiere al Gobierno Central y sus instituciones, casos que generalmente se tramitan en la ciudad capital dado que los principales jefes y sus asesores directos en los campos financieros, económicos y legales, se encuentran localizados en las oficinas centrales, y los casos que se originan en las municipalidades en los 81 cantones del país.

Dada la naturaleza de gobiernos locales que ejercen diversas funciones de interés público para sus comunidades, se reciben en la Defensoría de los Habitantes múltiples denuncias, unas se refieren a los servicios que brinda el ente y otras que se pueden clasificar en tres temas de suma importancia que ya han sido mencionados en informes anuales anteriores, los que se refieren a:

- Ordenamiento territorial:
- Planificación urbana,
- Administración de la zona marítimo terrestre.
- Recurso hídrico.
- Cobro de impuestos y tasas.

Con el propósito de capacitar a los servidores públicos municipales, en el mes de Agosto del 2000, la Dirección de Control de Gestión Administrativa se dio a la tarea de realizar un taller dirigido a las corporaciones municipales sobre la planificación territorial y su relación con el quehacer municipal, en aras de coordinar mejor la labor que debe existir entre los entes municipales y las comunidades.

Se contó con la participación del Magistrado de la Sala Constitucional, señor Eduardo Sancho, quien en su intervención se refirió al contenido de la autonomía municipal en Costa Rica, el concepto, desarrollo histórico, naturaleza, inserción en el Estado y su variación jurídica a lo largo del tiempo dentro de la realidad sociológica; estableciendo además algunas ideas sobre descentralización, su alcance, el ámbito de su competencia y el análisis de la sentencia número 5445-99 que versa sobre la materia de autonomía municipal y su relación con otros entes estatales, destacando la búsqueda de armonía en aras de alcanzar un fin común dentro de la sociedad.

La Dirección de Urbanismo del INVU enfocó su exposición en los deberes y obligaciones de los gobiernos locales, los componentes de la planificación urbana, sus funciones, los planes reguladores, los reglamentos del desarrollo urbano, de zonificación, de fraccionamiento y urbanizaciones, el reglamento de mapa oficial, de renovación urbana, de construcciones, los órganos especializados y otros conceptos como expropiaciones, contribuciones especiales y las reformas a la normativa en materia de planificación.

Sobre el mismo tema la Defensoría de los Habitantes consideró necesario analizar los antecedentes, el concepto de los planes reguladores cantonales, de zonas costeras y de emergencia, para un mejor entendimiento de la materia, como también la importancia de la planificación urbana, el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, la vigilancia con relación a la contaminación ambiental, los errores de la planificación o la falta de ésta. Además se realizó un amplio análisis de la normativa a aplicar pero que pareciera ser inexistente dada la dificultad con que se maneja, y se habló de los elementos necesarios para conformar un plan regulador junto con las instituciones partícipes en el proceso de planificación urbana. Por medio de cuadros y gráficos se mostró a las municipalidades que cuentan con planes reguladores, las que se encontraban en etapa de proyecto y las que del todo no cuentan con dichos planes.

Tomando como ejemplo tres investigaciones realizadas en urbanizaciones de interés social y los factores climatológicos y ambientales, La Defensoría expuso además las diversas situaciones presentadas por la mala planificación urbana, como la instalación de talleres o fábricas en zonas residenciales, construcciones en terrenos de alto riesgo y desarrollos urbanísticos que no cuentan con los servicios básicos.

En cuanto al ordenamiento territorial que acontece en las zonas costeras, la Defensoría expuso lo referente a la normativa que regula la zona marítimo terrestre, su concepto, características y funciones, el otorgamiento de concesiones, el plan regulador existente para las zonas turísticas, el cobro de canon, la mala distribución de los ingresos y la imposibilidad de cobro por la inexistencia de plan regulador.

Los informes de la Defensoría de los Habitantes en relación con la materia, consideran necesario la elaboración de un plan nacional de desarrollo para la zona marítimo terrestre que establezca políticas, medios y controles que permitan lograr los objetivos propuestos, así como un plan general de uso de la tierra para dichas zonas; además de indicar a las corporaciones municipales la necesidad de no sólo limitar su labor a la elaboración del plan regulador, sino darle continuidad a su implantación y actualización y ser garantes del libre tránsito de los habitantes por la zona pública de nuestras costas, procurando la habilitación de caminos públicos hacia dichas zonas.

En lo que se refiere a la visión integral del recurso hídrico, la Defensoría realizó un amplio análisis de la administración del agua para uso humano. Al respecto, las denuncias recibidas por la institución señalan que las municipalidades incurren en irregularidades tales como la negativa en la prestación del servicio, la prestación en forma discontinua, la suspensión por períodos prolongados sin previo aviso y la inacción con la instalación fuentes públicas; además de que no garantizan la calidad del agua.

Se señalan como operadores de los sistemas de agua para consumo humano al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, los acueductos rurales, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y las municipalidades. A lo largo del análisis de la temática, considera la Defensoría que la falta de obras fundamentales como las de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial deben ser aprobadas y recibidas y su ejecución sujeta a supervisión inexcusable, prioritaria y continua.

De acuerdo con la normativa vigente, son las municipalidades las que deben garantizar la continuidad del servicio y cuando no sea posible, comunicar al usuario los motivos de la suspensión para que pueda tomar las previsiones del caso, ya que como parte de una prestación adecuada es importante dar a conocer de antemano que se efectuará una suspensión y dentro de los horarios que para el efecto se establezcan.

Como aspectos importantes, entre las denuncias expuestas que se mencionaron, fueron aquellas que se referían a la calidad del recurso, los problemas con el desabastecimiento por períodos prolongados de tiempo, el cobro por un servicio no prestado, la falta de fundamento técnico, el recibimiento de proyectos urbanísticos por parte de las municipalidades sin que el urbanizador hubiera asegurado una adecuada prestación del servicio, ya que pese a que el urbanizador asegure dicha prestación del servicio del acueducto, ello no implica que deba asumir posteriormente la administración toda vez que tiene impedimento para ello.

Se destacó además la ausencia de sistemas de alcantarillado pluvial, lo incompleto de algunos sistemas, el inadecuado funcionamiento de otros y los constantes problemas que emergen de la descarga en ellos de basura, de aguas negras o de desecho y los costos económicos y de contaminación tan altos por dichas prácticas. Sobre el tema, la Defensoría insiste en el deber de las municipalidades de solucionar los problemas sobre la inadecuada disposición de las aguas pluviales, de cumplir las normas sobre la materia y el deber de consulta técnica al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en los proyectos de construcción y mejoras de los sistemas pluviales que pretendan ejecutar.

Por su parte, el Organo de Normalización Técnica (ONT) fue creado por el Ministerio de Hacienda para subsanar la ausencia de experiencia de las corporaciones en la administración y valoración de los bienes inmuebles, con fines eminentemente tributarios. Como asesor especializado de las municipalidades, el ONT realizó una exposición sobre el mejoramiento de la gestión de cobro de tributos municipales, destacando los objetivos, el marco legal, las principales fuentes de ingreso de las corporaciones municipales, analizando la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles por provincias, el índice de morosidad y las posibles causas de morosidad, en relación con la información a la normativa legal. Se analizó también las herramientas de cobro de que se dispone para este impuesto, la capacitación a los funcionarios en la materia y los resultados de lo ejecutado por dicho Organo.

Luego del análisis de los casos recibidos, del resultado del taller que se comentó y de las experiencias que se han vivido como resultado de la gestión de las municipalidades se ha llegado a la conclusión de que es necesario adoptar mecanismos diferentes a los tradicionalmente utilizados para buscar el mejoramiento de la administración de los ayuntamientos.

La Defensoría considera necesaria la búsqueda de soluciones al problema de la movilidad de funcionarios dentro de los mismos entes; además de que la capacitación a los mandos medios de las instituciones sobre las leyes y los procedimientos a realizar son fundamentales para llenar el ayuno de conocimiento de la normativa existente por parte del personal responsable de la operación.

Otros temas son prioritarios en la capacitación requerida por las municipalidades:

- Acueductos rurales
- Fijación y recaudación de tasas e impuestos
- Manejo de la zona marítimo terrestre
- Recibo de urbanizaciones
- Planes reguladores

Sirvan estas propuestas como parte de la coordinación que debe existir en las corporaciones municipales, en aras de brindar un buen servicio a las comunidades.

F. DIRECCIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS

Durante este periodo, los principales temas tratados por la Dirección de Asuntos Económicos han sido los precios de los combustibles, el precio del arroz, la fijación de las tarifas de diversos servicios públicos y la calidad del servicio de transporte remunerado de personas cuyo tema ha sido recientemente asignado a la Dirección.

Uno de las más valiosas oportunidades que ha tenido la Dirección ha sido la participación en la Comisión Especial Mixta para analizar la problemática del transporte público y la comparencia ante la Comisión Especial Mixta del ICE. En ambas, la Defensoría pudo hacer una amalgama de su experiencia en la atención de quejas en relación con la prestación de los servicios públicos involucrados, así como de su criterio acerca de cómo debe ser la regulación de los servicios públicos de transporte, electricidad y telecomunicaciones, especialmente con el afán de promover la corrección de deficiencias en los actuales sistemas y procurar marcos regulatorios ágiles, eficientes y acordes con la realidad costarricense.

De junio del 2000 a enero del 2001 la Dirección atendió 28 audiencias convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), de las cuales 13 ameritaron interponer

oposiciones y 5 implicaron la emisión de observaciones de índole técnico. El análisis de las peticiones que ya han sido resueltas revela el alto porcentaje de recomendaciones de la Defensoría que han sido acogidas por la ARESEP.

Otra labor permanente de la Dirección de Asuntos Económicos es la colaboración y apoyo en materia económica y financiera a otras direcciones de la Defensoría. En este periodo, la Dirección fundamentalmente ha coordinado con la Dirección de Protección Especial, dicha relación ha sido producto del cuestionamiento que se le ha realizado al Ministerio de Hacienda sobre destino específico de los recursos establecidos por la Ley 7972, así como de los mecanismos de control que se deben desarrollar para su adecuada utilización.

El apoyo ha estado relacionado con todo lo concerniente al análisis económico dentro de dicha temática, que va desde plantear la forma en que se deben elaborar las diferentes peticiones de información, hasta el análisis de la información pertinente.

Dicha coordinación se estableció a partir de la necesidad de buscar recursos frescos para la propuesta de Ley de Pensión para la Personas con Parálisis Cerebral no Profunda, se profundizó con los recursos que se le debían girar a los entes encargados de atender a los adultos mayores, y se está ampliando con una investigación relacionada con los recursos girados a Asignaciones Familiares durante los últimos diez años, y los montos que por ley le correspondía, así como su impacto en los programas que dicha institución atiende a las cuales les debe girar los recursos para su funcionamiento.

Por otro lado, han existido varias consultas de la Dirección de Calidad de Vida en torno a aspectos financieros del proyecto de creación del Hospital del Cáncer. Específicamente, se han analizado tanto los presupuestos como las liquidaciones de los mismos, con el fin de determinar si existen situaciones que no estén en concordancia con los sanos principios contables que debe regir este tipo de instituciones, y que sirvieran de soporte para la investigación que dicha área estaba llevando a cabo.

Finalmente, la Dirección estima valioso el hecho recientemente anunciado por los medios de comunicación en cuanto a que el ICE ampliará sus servicios de Internet y competirá por precios con RACSA, lo cual está acorde con las recomendaciones emitidas por la Defensoría sobre el particular.

1. Calidad del servicio de transporte público

Para la Defensoría, la prestación de los servicios públicos es un medio para la satisfacción de los derechos fundamentales de los habitantes. En los últimos Informes de Labores, la Defensoría ha señalado como prioritario el tema de la calidad del servicio de transporte público y su labor en el tema ha llevado su discusión a primer plano, involucrando a las instituciones responsables del mismo: el MOPT, la ARESEP y posteriormente el Proyecto Aire Limpio y Transporte MOPT/GTZ. Así, la Defensoría ha continuado con su labor en relación con la calidad del transporte remunerado de personas desde varios flancos: la investigación de quejas en relación con el transporte público, el trabajo en la Comisión Interinstitucional conformada por la ARESEP, el MOPT, el Proyecto Aire Limpio y Transporte MOPT/GTZ y la Defensoría para el desarrollo y puesta en práctica del Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio (SECSTC) y la participación en la Comisión Especial Mixta de la Asamblea Legislativa que analiza la problemática del transporte. Asimismo, la Defensoría suscribió el Convenio Interinstitucional Proyecto Aire Limpio San José, con lo cual se fortaleció el compromiso de la Defensoría para seguir trabajando con el objetivo de lograr mejoras en la calidad del transporte público.

a. Investigación de denuncias por deficiente prestación en el servicio

A partir de la aprobación y vigencia del Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio de Transporte Colectivo, el análisis de la casuística en relación con el transporte público adquiere una nueva dimensión y empieza a formar parte de una visión integral del tema: las tarifas y la calidad del servicio de una u otra forma deben ir de la mano. Por tal motivo, la Defensoría decidió trasladar a la Dirección de Asuntos Económicos el trámite de las quejas individuales sobre transporte público. Esta decisión ha permitido analizar los casos en el marco del Sistema de Evaluación de la Calidad, la reorganización del transporte público, al renovación de las concesiones y las vicisitudes del tema tarifario.

Al momento de elaborar el presente Informe, la Dirección de Asuntos Económicos tenía asignados 41 casos relativos a transporte colectivo (buses, busetas y microbuses), 23 se encontraban en fase de investigación y 18 en la etapa de seguimiento de recomendaciones. A continuación se describen brevemente los diferentes motivos de queja denuncia que corresponden a acciones u omisiones del MOPT y no contra las empresas:

- Incumplimiento de las condiciones del servicio: En general denuncias por mal servicio ocasionado por incumplimiento de horarios, sobrecarga y mal estado de unidades, maltrato por parte de los choferes e irrespeto de paradas y recorridos.
- Prestación no autorizada de servicio: Se refiere a aquellas situaciones en que un tercero presta servicio no autorizado en la ruta asignada a un operador legalmente establecido.
- Insuficiencia en las condiciones del servicio: Son aquellos casos en que si bien es cierto el empresario cumple con sus obligaciones y con las estipulaciones hechas por el MOPT, tal y como está diseñado el servicio resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de las comunidades en cuanto a frecuencias, horarios, número de unidades, extensión del recorrido y otros.
- Problemas con paradas: Son denuncias originadas por la ubicación de las paradas o terminales (contaminación de aire o sónica, bloqueo de cocheras y aceras, suciedad en la vía) o la ausencia de ellas.
- Indefinición de las condiciones del servicio: Se presentan cuando por acción u omisión del MOPT uno o varios operadores no tienen claro en qué condiciones debe prestar el servicio.
- Cobro no autorizado de tarifas
- Problemas con la renovación de permisos o concesiones.

b. El Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio

En junio del 2000, el Consejo de Transporte Público aprobó el Reglamento para la Evaluación de la Calidad del Servicio de Transporte Público, el cual fue publicado en La Gaceta N° 158 del 18 de agosto publicado con el número de decreto 28833. Sus principales contenidos son los siguientes:

- Conceptualiza el SECSTC, describiendo el Modelo, los criterios de evaluación y el Manual de procedimientos. Asimismo, delimita las área de responsabilidad de los

Operadores y de la Administración (Gobierno Central y Local) y establece el escalafón de calificación.

- Establece, por primera vez en cuerpo normativo, las obligaciones de los operadores entre ellas de brindar información efectiva y suficiente a los usuarios, de crear una Contraloría Interna de Servicios en la empresa y de someter anualmente a la evaluación de la calidad del servicio.
- Define la presentación de un estudio de calidad vigente como un requisito de admisibilidad de las peticiones tarifarias.
- Desarrolla; también por primera vez, los derechos de los usuarios del transporte público.
- Enumera algunas obligaciones de los usuarios en razón de su responsabilidad con la comunidad que recibe el servicio.
- Crea un distintivo de excelencia de calidad con vigencia de un año.
- Prevé la publicación anual por parte del Consejo de Transportes de las calificaciones de las empresas, así como la evaluación de oficio de aquéllas que voluntariamente no se hayan sometido a evaluación.

Recientemente, el Consejo de Transportes aprobó una modificación al decreto producto, entre otros factores, de los resultados de los Talleres de Consulta a los usuarios celebrados en julio del año 2000. Estos aportes enriquecieron el Sistema al incorporar aspectos propuestos por los usuarios, especialmente en el tema del transporte rural. A la fecha de elaboración del presente informe, aún no se habían publicado en La Gaceta las modificaciones aprobadas.

c. Participación en la Comisión Especial Mixta que analiza la problemática del transporte público

La Defensoría propuso la inclusión de un capítulo sobre la calidad del servicio en el anteproyecto de Ley General de Transporte Colectivo Intermodal. Asimismo presentó dos propuestas técnicas en relación con el tema de las sanciones los cuales se describen a continuación:

- Aplicación de "sanción tarifaria" por deficiencias en la calidad del servicio

Este es uno de los temas que más controversia ha suscitado en cuanto a la regulación del transporte colectivo. A pesar de la oposición del sector empresarial del transporte, la Defensoría ha insistido en esta idea como un reflejo del sentir de los usuarios. Por ello, ha considerado pertinente señalar que metodológicamente hablando es posible aplicar un mecanismo de esa

índole sin afectar el equilibrio financiero de la empresa, o sea sin afectar sus costos de operación. Ello es posible utilizando el nivel de rentabilidad de las empresas (π), de manera que sea esta variable la que sirva como medida para castigar e incluso premiar los resultados de la evaluación de la calidad del servicio.

Entonces, teniendo presente que los costos de operación de las empresas no pueden ser perjudicados por un mecanismo de esta naturaleza, es posible indicar que la forma alternativa sería afectar el nivel de rentabilidad de las empresas, de manera que sea esta variable la que sirva como medida para premiar o castigar según sea el caso.

Esta sería una forma de que anualmente, las tarifas reflejen el nivel de calidad del servicio que está prestando la empresa y cómo las tarifas son independientes entre sí en el tiempo, una empresa que un año obtiene una calificación deficiente y un castigo en su rentabilidad, podría aspirar a aumentar su rentabilidad si mejora su calificación al año siguiente. Ciertamente, un mecanismo de esta naturaleza implicaría eliminar las multas por lo menos en cuanto a los resultados de la evaluación de calidad así como diseñar un modelo tarifario acorde. Asimismo presupone que no existe ningún tipo de competencia entre empresas.

- Parámetros para calcular las sanciones de multa

A pesar de haber hecho la propuesta técnica de "sanción tarifaria", la Defensoría ha sido consciente de las dificultades que ésta puede enfrentar para ser incorporada en el proyecto de ley. La alternativa a la sanción tarifaria es el sistema de multas. Por ello, la Defensoría consideró necesario llamar a la reflexión sobre si el parámetro de los salarios base propuesto en el anteproyecto era adecuado para establecer la sanción, especialmente desde las perspectivas de la equidad y la proporción de usuarios afectados. ¿Es razonable que el monto por pagar por concepto de multa sea el mismo para una empresa de 80 unidades que para una empresa de 4? La Defensoría considera que no lo es e instó a la Comisión Especial Mixta a discutir este tema.

La multa viene a representar un elemento coercitivo que se aplica con la finalidad de que el prestador del servicio reciba un castigo por la inadecuada prestación de éste, de manera que sea como una especie de llamada de atención ante un producto que no satisface los requisitos para los cuales se le aceptó su participación en el mercado.

Tal y como estaba planteado en el anteproyecto, el mecanismo de multas presentaba la deficiencia de que al estar establecidas aquéllas de forma genérica, no necesariamente se guardaba simetría entre el tamaño de la empresa y el monto establecido para las mismas, de manera que en algunos casos podía la multa resultar irrisoria y en otros totalmente desproporcionada en relación con el tamaño de la empresa. Otro aspecto adicional era que muchas veces las multas, ante información incompleta pueden no castigar adecuadamente la falta cometida.

Por tal motivo, la Defensoría manifestó que el establecimiento de multas debe procurar cubrir dos aspectos esenciales:

- a) no afectar el equilibrio financiero de la empresa, lo cual quiere decir que la misma no puede afectar los costos de operación;
- b) la multa no debe convertirse en asimétrica, de forma que el establecimiento de montos absolutos no sean los únicos aspectos a tomar en cuenta en la formulación de ésta.

El coeficiente propuesto como mecanismo para establecer la multa elimina las asimetrías que se presentan entre empresas de diferentes tamaños, de forma que no solo se establece un valor absoluto, sino que al introducir la flota óptima, a pesar de ser un valor absoluto, permite relativizar la multa en comparación con las otras empresas, con lo cual se logra un comportamiento más simétrico en la multa como un instrumento de castigo.

Es necesario aclarar que la multa sólo debe afectar la rentabilidad bruta anual de la empresa castigada, de forma que por más alta que sea la misma, a nivel agregado si bien va a ser una disminución en la utilidad de la empresa, no significará necesariamente que la empresa no obtendrá beneficios durante el período fiscal correspondiente.

Otro factor que se debe acotar, es la necesidad de que en casos extremos donde se vea afectado el equilibrio financiero de la empresa se debe facultar al ente que establezca la multa, la posibilidad de hacer la disminución correspondiente hasta el punto donde se logre la recuperación de los costos operativos.

Finalmente, la Defensoría acotó que la aplicación eficiente de un mecanismo de esta naturaleza hace urgente y necesaria la evaluación del modelo actual de fijación de tarifas en el transporte público, con el fin de que no sólo incorpore el comportamiento de los gastos de las empresas,

reflejados en sus estados financieros, sino que también se establezcan parámetros de eficiencia a fin de garantizar que en términos económicos los resultados arrojados en su operación se acerquen lo más posible tanto desde el punto de vista de eficiencia operativa como de eficiencia económica, como una medida que busque no sólo satisfacer los requerimientos de la oferta, sino, y sobre todo satisfacer las necesidades de la demanda de este servicio público.

d. Firma del Convenio Interinstitucional Proyecto Aire Limpio MOPT/GTZ

En setiembre del 2000 la Defensoría suscribió el Convenio Interinstitucional Proyecto Aire Limpio MOPT/GTZ, el cual también firmaron el MOPT, MINAE, el Ministerio de Salud, ARESEP, la Universidad Nacional, el Instituto Costarricense de Electricidad, la Confederación de Federaciones de Asociaciones de Desarrollo, Swisscontact y la GTZ. Este proyecto tiene como objetivo que en el periodo 2000-2003 y con el concurso de todas las entidades signatarias, identificar y en la medida de lo posible ejecutar acciones concretas en los temas de contaminación del aire y su relación con el transporte.

La Defensoría trabajará en la investigación y análisis de diversos temas relacionados con la organización y mejora del transporte remunerado de personas, lo cual en el corto y mediano plazo repercutirá positivamente en la calidad de este servicio. Producto de esa labor se espera obtener propuestas concretas en los siguientes campos:

- Ejecución del Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio de Transporte Colectivo
- Clasificación de rutas y determinación de las especificaciones técnicas que deben cumplir las unidades dedicadas al transporte público
- Regulación de la información al usuario
- Organización de la participación de la sociedad civil en la vigilancia de la calidad del servicio
- Regulación de las contralorías de servicio internas de las empresas
- Diseño del Sistema Integrado de Información del Transporte Público
- Propuesta de modelo tarifario para el transporte remunerado de personas que supere las deficiencias del actual e incluya las tarifas preferenciales para los adultos mayores.

A partir de la aprobación y vigencia del Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio de Transporte Colectivo, el análisis de la casuística en relación con el transporte público adquiere una nueva dimensión y empieza a formar parte de una visión integral del tema: las

tarifas y la calidad del servicio de una u otra forma deben ir de la mano. Por tal motivo, la Defensoría decidió trasladar a la Dirección de Asuntos Económicos el trámite de las quejas individuales sobre transporte público. Esta decisión ha permitido analizar los casos en el marco del Sistema de Evaluación de la Calidad, la reorganización del transporte público, al renovación de las concesiones y las vicisitudes del tema tarifario.

2. Sobre el tema de los combustibles

a. La carga tributaria

El comportamiento del precio internacional del petróleo y su incidencia en los precios internos de los diferentes combustibles, ha reactivado un tema del cuál la Defensoría de los Habitantes se ha ocupado en los últimos años y que tiene que ver con la estructura del impuesto a los combustibles. La forma de cómo se establecen los impuestos ha provocado lo que se ha denominado el "efecto cascada", el cual tiene como consecuencia que al cobrarse un impuesto sobre otro, el efecto sobre el precio final es mayor a que si dicho cobro se realizara de otra manera.

Lo anterior, cobra relevancia cuando para el caso de las gasolineras del 100% del precio final más de un 45% del mismo se explica por los impuestos que contiene, (50% selectivo de consumo, 13% ventas y 15% impuesto de vialidad); situación similar se da con el diesel, ya que muestra un nivel de 38% de impuesto como componente del precio final. Dichos números cobran mayor relevancia cuando del total de recolección de impuestos a los combustibles, alrededor de un 90% se explica por los impuestos de los productos mencionados con anterioridad.

Dicha distorsión en el precio final, se ha pretendido solventar mediante el establecimiento de un monto único en colones como impuesto a los combustibles, monto que se actualizaría en forma trimestral de acuerdo al comportamiento del I.P.C., con lo que se garantiza que el impuesto se mantendrá en términos reales, de acuerdo con la propuesta incluida en el proyecto de ley de Eficiencia y Simplificación Tributaria que al momento de elaboración de este informe había sido aprobado en primer debate y se encontraba en consulta ante la Sala Constitucional.

b. Impuesto Selectivo de Consumo

Al igual que durante los primeros seis meses del año 2000, durante el segundo semestre el precio del petróleo siguió un comportamiento hacia el alza, producto de los recortes en la producción decretado por los países productores. Como resultado, durante el año anterior el precio de la gasolina súper inició en ¢170,20 llegando a alcanzar un precio máximo de ¢214.60 por litro el 24 de noviembre de este mismo año, para cerrar el 2000 con un precio de ¢207.8 por litro.

El comportamiento inestable de la gasolina súper, fue el mismo para el resto de los combustibles que expende RECOPE, incidiendo en el comportamiento de algunas variables macroeconómicas del país.

Ante esta situación, la Defensoría le planteó, nuevamente, al Señor Presidente de la República la propuesta realizada en el mes de marzo de 2000 de rebajar el impuesto selectivo de los combustibles, fundamentalmente al diesel y a las gasolinas, las cuales representan más de tres cuartas partes del consumo nacional.

Esta propuesta no fue aceptada, y más bien el Poder Ejecutivo buscó una fórmula alternativa a la planteada por la Defensoría para modificar el Impuesto Selectivo de Consumo, lo anterior lo llevó a cabo mediante la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 28970-H publicado en El Alcance N°64 a La Gaceta N° 185 del 27 de setiembre de 2000.

Cuando se establecieron los parámetros para la aplicación del decreto, no se tomó en cuenta el impacto del Impuesto Selectivo de Consumo en el precio final de los combustibles, lo que provocaba que en lugar de bajar el precio, este más bien se incrementara.

Dicha situación, obligó al Poder Ejecutivo a derogar la aplicación del Decreto y sustituirlo por el N° 29081-H publicado en La Gaceta N° 221 del 17 de noviembre de 2000, Decreto que a criterio de la Defensoría de los Habitantes, no resolvía el problema de fondo; sea el impacto del Impuesto Selectivo Consumo dentro del "efecto cascada" y su correspondiente perjuicio al consumidor final.

Por otro lado, y dado que no se le autorizaba a RECOPE hacer los ajustes automáticos que por fórmula de ajuste extraordinario de precios le correspondía, la empresa tuvo que recurrir a empréstitos por la suma de \$38.1 millones al 30 de agosto de 2000, por los cuales debía pagar más de \$1.5 millones en seis meses por los intereses de los préstamos. Lo anterior dejó en claro

que RECOPE sólo al mes de agosto tenía que hacer frente a una deuda de casi \$40 millones, que a un tipo de cambio promedio de ¢316.00 por dólar representaba más de ¢12.600 millones a pagar en seis meses.

La Defensoría ha manifestado que el subsidio otorgado a RECOPE a fin de mantener artificialmente el precio de los combustibles bajos, le costará al país más de ¢12.000 millones, en contraposición con los aproximadamente ¢5.000 millones que el gobierno debe trasladar a la empresa.

c. Recursos de programas forestales

Dentro de la labor de vigilancia del respeto a la legalidad en el manejo de los recursos públicos, la Defensoría de los Habitantes ha venido fiscalizando el manejo de los fondos provenientes del cobro de impuesto de consumo a los hidrocarburos, de los cuales, según lo que establece la ley N°7575, debe destinarse un tercio para programas forestales.

De la investigación realizada se concluye que, del tercio de la recaudación que tenía por destino los programas forestales, el Ministerio de Hacienda sólo estaba girando alrededor de un 26%. Al investigar el Area de Asuntos Económicos los motivos de este incumplimiento se determinó la existencia de un acuerdo firmado por representantes del sector privado y los ministros de Hacienda, de Energía y Minas y el Ente Contralor, en el que se estableció que a partir del presupuesto de 1998 el monto a girar sería de ¢1.700 millones, o sea un 21% de lo que por ley les correspondería.

Considerando que este acuerdo es ilegal toda vez que contraviene lo dispuesto por ley, causándole un serio perjuicio al sector, la Defensoría solicitó la intervención de la Contraloría, que respondió que el estudio solicitado sería incluido dentro de la auditoría que sobre "Incentivos Forestales" estaba realizando el Departamento de Estudios Especiales.

Transcurrido un tiempo prudencial y en razón de que no se recibía respuesta con el informe solicitado, se reiteró en dos oportunidades la petición, a la Gerencia de Operación Fiscal Operativa y Evaluativa en primera instancia y posteriormente al señor Luis Fernando Vargas Benavides, Contralor General de la República.

La Contraloría respondió informando que el estudio sobre los recursos que recibe y administra el FONAFIFO para el pago de servicios ambientales ya se había concluido y que, por existir dos Recursos de Amparo pendientes de resolución por parte de la Sala Constitucional, interpuestos contra el Ministro de Hacienda, la Ministra del Ambiente y Energía y la Autoridad Presupuestaria -entre otros-, por no haber presupuestado y girado la totalidad de los recursos al FONAFIFO, según lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 7575 y en cuyos fallos seguramente se emitirían consideraciones relacionadas con el estudio en cuestión, se consideraba prudente por lo tanto, emitir el informe respectivo una vez que la Sala IV resuelva los Recursos en cuestión, oportunidad en la que remitirían a la Defensoría de los Habitantes el informe solicitado. A la fecha no se ha recibido el informe solicitado.

Valga hacer un llamado de atención, en el sentido de que si, como ocurrió en el pasado, Hacienda no desembolsa a FONAFIFO los recursos recaudados que son necesarios para el desarrollo de los programas de servicios ambientales y para satisfacer la demanda existente, casi todos los fondos presupuestados se utilizarán para el pago de compromisos con proyectos aprobados en años anteriores, provocando un estancamiento en el desarrollo de nuevos proyectos de Servicios Ambientales.

d. Fondos del Consejo Nacional de Vialidad

La ley N° 7798, Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, del 30 de abril de 1998, crea un fondo para la atención de la red vial nacional constituido por una contribución especial de un 15% sobre la distribución nacional o internacional de combustibles y energéticos derivados del petróleo. La misma cuenta con un período fiscal mensual y el pago debe hacerse dentro de los 5 días siguientes al cierre del período fiscal.

La ley indica expresamente que *"la recaudación de este tributo no podrá aplicarse a ningún otro destino diferente del financiamiento del Fondo, el cual constituye la razón de ser de esta obligación tributaria."* Y que los fondos -indica el artículo 22- serán usados en las siguientes prioridades: Conservación, Mantenimiento rutinario, Mantenimiento periódico, Mejoramiento, Rehabilitación y Construcción de obras viales nuevas.

Por todo ello la Defensoría externó criterio en el sentido de que los fondos sólo podían ser utilizados en los fines que taxativamente indica la ley y que Hacienda está en la obligación de

trasladar los fondos en forma inmediata de acuerdo a su recaudación. También se determinó que existía incumplimiento por parte del Ministerio de Hacienda en el tanto que en 1998 sólo se le entregó al CONAVI un 82% de lo recaudado por RECOPE y en 1999 un 37%, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Comportamiento de flujo del impuesto					
a los combustibles					
Contribución de Vialidad (15%)					
¢ millones					
13/06/2000					
	DEPOSITADO EN HDA.***	Girado a CONAVI	% de lo recaudado	Recaudado no entregado	
Fecha	Monto	Monto	entregado a CONAVI	a CONAVI	
				Abs	%
1998	8,128	6,674.8	82%	1,452.89	18%
1999	20,405	7,500.0	37%	12,904.50	63%
Ener-may 2000	12,285				
Total	40,817	14,174.8	35%	26,641.90	65%
A enero 2000 *		14,070.0			
Total **		28,244.81	69%		
*Reconocido por Hacienda como desembolso de CONAVI pero que se gastó a través de presupuesto MOPT					
**Considerando en el total de lo girado lo "girado a través de presupuesto del MOPT"					
*** por RECOPE					

Nota: Cuadro elaborado con información de CONAVI del 24/5/2000 y de Recope del 13/6/2000	
-------------------------------------------------------------------------------------------------	--

El Ministerio de Hacienda informó a la Defensoría que de ¢28.244 millones girados del "Fondo para la atención de la red vial nacional" de 1998 al 28 de enero de 2000, "¢14.174 millones fueron girados directamente a CONAVI y ¢14.070 millones en forma directa por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en atención a la Red Vial Nacional que conforme a la Ley de creación del Consejo Nacional de Vialidad correspondería hacer con los recursos asignables al CONAVI."

El CONAVI por su parte manifestó que adicionalmente a las transferencias directas, se "giró a través del presupuesto del MOPT" la suma de ¢6.211.4 millones, suma que corresponde a inversiones hechas con recursos del presupuesto del MOPT y que por tratarse de obras bajo la responsabilidad de CONAVI Hacienda considera esas transferencias como parte de las transferencias al CONAVI provenientes del Fondo Vial.

La Defensoría observa cierta incongruencia entre las cifras presentadas por las diferentes instituciones involucradas, por lo que resulta difícil determinar cuáles datos son los reales.

Según el Ministerio de Hacienda parte de los fondos de CONAVI se le estaban trasladando a ese ente, a través de obras realizadas por el MOPT, con base en el artículo VI del "Convenio de Cooperación Institucional entre el Consejo Nacional de Vialidad y Ministerio de Obras Públicas y Transportes" firmado el 22 de febrero de 1999, con vigencia por un año. Considerando que el convenio se había vencido el 22 de febrero de 2000, se le solicitó al Director Ejecutivo del CONAVI, informar cómo se había procedido a partir de dicha fecha con respecto a los derechos y obligaciones contraídos por el MOPT, derivados de contratos de obra, suministros y servicios y cualquier otro, vinculados con los objetivos del Consejo Nacional de Vialidad.

El anterior cuestionamiento fue respondido por el CONAVI, indicando que el convenio fue ampliado por 6 meses más, prorrogables por 6 meses adicionales a juicio del Consejo de Administración. (Lo anterior de conforme acuerdo N°6 de Sesión Ordinaria 0065-00 de febrero 17, 2000).

Esta situación no parece razonable toda vez que el convenio se firmó en consideración de que se requería un año para la constitución y organización del CONAVI, pero más de ese tiempo

pareciera que o no se ha constituido el CONAVI como una institución eficiente o el MOPT no quiere dejar de ejecutar acciones que por ley ya le fueron asignadas al nuevo ente.

Para la Defensoría resulta incongruente este proceder toda vez que por Ley N°7798, Ley de creación del Consejo Nacional de Vialidad, que regula la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía y puentes de la red vial nacional, se crea un ente especial –el Consejo Nacional de Vialidad- cuyas funciones u objetivos son precisamente las que el MOPT no ha querido ceder por completo:

- a) **Planear, programar, administrar financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional.**
- b) **Administrar su patrimonio.**
- c) **Ejecutar** mediante contratos, las obras, los suministros y servicios requeridos para el proceso de conservación y construcción de la **totalidad** de la red vial nacional.
- d) **Fiscalizar la ejecución** correcta de los trabajos, incluyendo el control de calidad.
- e) **Celebrar contratos o prestar los servicios** necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.

En noviembre 2000 la Defensoría le solicitó información adicional a RECOPE y CONAVI en relación a la recaudación y transferencias de los impuestos de consumo y la contribución especial del CONAVI, sin a la fecha se haya dado respuesta a tal petición. De igual forma se tramitó solicitud en ese mismo sentido al Ministerio de Hacienda, solicitando adicionalmente –sin obtener respuesta- lo que a continuación se transcribe:

“En la Ley N° 8040, Publicada en el alcance N° 71 a La Gaceta N°203, en el artículo 1° inciso A). se aumentan los ingresos provenientes de la Contribución especial 15% sobre combustibles y energéticos (Ley N° 7798) en ¢6.500.000.000.00, en tanto que el presupuesto para las transferencias al Consejo Nacional de Vialidad se incrementaron en solamente ¢1.640.170.342.00, quedando un remanente de ¢4.859.829.658.00. Siendo que por ley esos fondos tienen un destino específico y que es evidente que aún queda mucho por hacer en materia de carreteras en este país, le solicito informar el destino que se ha dado o se dará a los dineros provenientes de ese impuesto.”

- e. Solicitud ordinaria de alza en el precio de los combustibles

La Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. presentó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos el Estudio Ordinario Precios a fin de que se le realizara un ajuste a los precios plantel que expende de un 13.74% en promedio.

Ante dicha solicitud, la Defensoría de los Habitantes planteó sus argumentos de oposición a tal solicitud ya que la petición que realizó RECOPE no tiene como base un análisis de costos unitarios por producto, sino única y exclusivamente en las necesidades de caja de la Empresa, según los resultados del saldo final del flujo de caja del período, lo cual significaba que la solicitud no se estaba planteando de acuerdo con los costos unitarios de cada producto, y por lo tanto estaba ante un estudio de gastos y no de costos como debería ser en un estudio de esta naturaleza.

Lo anterior, sirvió de fundamento para cuestionar el por qué algunos productos generaban pérdidas y otros ganancias, ya que no al no haber claridad del por qué los subsidios cruzados, RECOPE tiene una estructura de precios que no garantiza transparencia en cuanto a la determinación de los costos económicos reales de producción y por lo tanto no existen mecanismos para mejorar la eficiencia y aumentar su competitividad dentro de los diferentes eslabones de la cadena petrolera en los cuales participa.

Es claro, que los costos unitarios de cada producto son los que deben determinar el precio final de los bienes, pero del estudio ordinario no se desprende que sean estos los que determinen el precio, y más bien el mismo no explica el por qué, por ejemplo, con las tarifas actuales en la estructura de precios del 2001, existe un subsidio al diesel de ¢14.75 por litro, al búnker de ¢7.15 por litro; ni por qué, del total de producto que expende la empresa, 8 de ellos presentan pérdidas por litro. Tampoco se explica cuál es el fundamento de las utilidades por litro que presenta cada gasolina. En otras palabras, la solicitud no explicaba por qué el consumidor de gasolinas está subsidiando al sector industrial que utiliza búnker o diesel.

Si bien no corresponde a la Defensoría definir la política de subsidios en materia de combustibles, sí le compete señalar que la estructura de precios que RECOPE utiliza no garantiza transparencia en cuanto a la determinación de los costos económicos reales de producción y que además, permite subsidios que no necesariamente responden a una política de solidaridad social.

Por otra parte, la Defensoría llamó la atención sobre el nivel de ejecución de las inversiones que ha realizado RECOPE en los últimos diez años, donde ha tenido una ejecución de alrededor del 50%, situación que llama a la reflexión ya que conociendo la importancia que tiene la empresa para el país no es concebible niveles de ejecución tan bajos, lo cual se constata aún más cuando se hace la relación inversión/ gastos operativos, que muestra niveles muy bajos.

Finalmente, la Defensoría de los Habitantes planteó, una vez más su posición sobre el subsidio otorgado por el Gobierno a RECOPE y el impacto de la estructura de impuestos dentro del precio final de los combustibles, se reconoce que si bien los precios internacionales del petróleo influyen en el precio interno de los combustibles, la vía de subsidios que el gobierno eligió para paliar el problema inmediato, está repercutido en una solicitud de incremento más alto del que se hubiera requerido si los ajustes extraordinarios se hubiesen hecho cuando correspondía o bien, si se hubiese modificado el impuesto selectivo de consumo, ya que como se desprende de la solicitud de RECOPE el subsidio lo único que estaba haciendo era posponiendo los ajustes ya que RECOPE se endeudó en una cifra mayor con respecto al subsidio aprobado.

Lo anterior, resultó claro al comprobar que el Ministerio de Hacienda se comprometió a trasladarle a RECOPE la suma de ¢5.400 millones, de los cuales únicamente ha hecho efectivos alrededor de ¢2.400 millones, mientras que de acuerdo con nuestras estimaciones, que la recaudación por concepto de impuesto selectivo de consumo a los combustibles significó para la Caja Unica del Estado un ingreso de no menos de ¢40.000 millones para el año 2000, o sea, que el Gobierno no sólo pudo haber pagado de una vez todo el subsidio al que se comprometió, sino que pudo haber pagado la totalidad de la deuda de RECOPE y, aún así, obtener un saldo favorable de ¢30.000 millones. Producto de esta situación, la empresa debe hacerle frente a una carga financiera de más de ¢10.000 millones, de los cuales más de un ¢1.000 millones corresponden a intereses. De lo anterior se deduce, que del 13.74% que se está solicitando, más de 4.5% se explica por la diferencia entre los préstamos que hizo la empresa y lo que el gobierno reconoció como subsidio, monto que en nuestro criterio, no tiene por qué ser cargado al consumidor.

Por otro lado, la Defensoría manifestó que el problema del precio final de los combustibles se agudiza por su estructura de impuestos la cual genera el llamado "efecto cascada", el cual se ha pretendido eliminar con el establecimiento de un impuesto único a los hidrocarburos.

Sin entrar a discutir si ese mecanismo es el mejor o no, lo cierto es que al estar inmersa esa propuesta dentro del proyecto de Simplificación y Eficiencia Tributaria, la iniciativa aún no se ha aprobado, lo cual, al día de hoy, provocó que a la fecha de la audiencia, por ejemplo, la gasolina súper costara ¢197.00, mientras que si se hubiese aprobado la eliminación del efecto cascada, estaría costando ¢6.00 menos por litro.

Lo anterior adquirió mayor importancia al analizar la propuesta de aumento presentada por RECOPE contenida en el estudio ordinario de precios, pues si se hubiera aprobado el impuesto único, en lugar de que la petición que elevara a ¢214.55 por litro el precio de la gasolina súper, ésta podría reducirse a ¢203.75 por litro, ¢11.80 menos por litro. Igual fenómeno se repetía para los demás productos.

Al momento de elaborar este Informe, la Defensoría aún no había sido notificada sobre la resolución de ARESEP.

3. Tarifas y regulación de servicios públicos

a. Requisitos de varios de los miembros de la Junta Directiva de la ARESEP

En aras de que se garantice la transparencia y el fundamento técnico de las decisiones tarifarias, la Defensoría interpuso ante el Consejo de Gobierno un recurso de nulidad absoluta, evidente y manifiesta contra el nombramiento de tres miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos debido a que comprobó que no cumplían con los requisitos técnicos establecidos en el artículo 48 de la ley de la ARESEP. En el recurso interpuesto, la Defensoría solicitó al Consejo de Gobierno que declarara, previo debido proceso, la nulidad de tales nombramientos.

Sin entrar a analizar el fondo del asunto, el Consejo de Gobierno respondió a la Defensoría que el acto de nombramiento de los miembros de la Junta Directiva de la ARESEP es un acto complejo que involucra tanto al Consejo como a la Asamblea Legislativa, el primero realiza un acto administrativo y el segundo un acto legislativo. Por ello, según el Consejo de Gobierno, *"si la Defensora de los Habitantes estima que el acto de nombramiento o el procedimiento al efecto, se encuentran viciados por una nulidad absoluta, evidente y manifiesta, primero debe plantear el recurso ante la Asamblea Legislativa por haber emitido el acto final o último de investidura de los mencionados servidores públicos."*

Ante esta situación, la Defensoría remitió el recurso y la resolución del Consejo de Gobierno a la Asamblea Legislativa con la solicitud de que se diera trámite al recurso de nulidad de los nombramientos en cuestión. En respuesta, la Presidencia de la Asamblea manifestó que *"la función de la Asamblea Legislativa es la de ratificar o no el nombramiento efectuado por el Consejo de Gobierno. El cumplimiento o no de los requisitos, es un asunto de resorte de quien*

nombra, ya que estamos ante un problema de validez del acto y el único que puede y debe revisar la validez de los nombramientos que quien tiene la legitimación para efectuarlos. Por lo tanto, la Asamblea Legislativa no podría revisar este acto, hasta tanto el órgano que efectuó el nombramiento no verifique el cumplimiento de los requisitos".

Nuevamente, y acompañado del criterio la Asamblea Legislativa, la Defensoría remitió al Consejo de Gobierno el recurso de nulidad evidente y manifiesta contra el nombramiento de tres miembros de la Junta Directiva de ARESEP.

Al respecto la Defensoría mantiene su criterio en cuanto a que ni el Consejo de Gobierno ni la Asamblea Legislativa tienen discrecionalidad para nombrar a personas que no cumplan con los requisitos técnicos establecidos en la ley de la ARESEP. Asimismo, la Defensoría considera que uno de ambos Poderes debe asumir la responsabilidad de analizar la legalidad de los nombramientos de los miembros de la Junta Directiva de la ARESEP.

b. Audiencias públicas

Con la creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) se introduce en el ordenamiento jurídico costarricense la figura de las audiencias públicas para la discusión de las solicitudes de modificación de las tarifas de los servicios públicos. Las audiencias tienen un doble propósito: por un lado, incentivar la participación de los usuarios en los asuntos relativos a la prestación de los servicios que reciben manifestando sus objeciones; y por el otro, brindar transparencia a los procedimientos de fijación de las tarifas ya que todos los interesados tienen acceso tanto a la información de los petentes como a las decisiones de la Autoridad Reguladora.

La Defensoría ha reconocido a las audiencias públicas como un mecanismo de protección de los derechos e intereses económicos de los habitantes. Si bien es cierto teóricamente existe la posibilidad de participar en las audiencias, la realidad demuestra que para las comunidades resulta difícil hacer los estudios técnicos necesarios para presentar una oposición a las solicitudes tarifarias. Por esto, la Defensoría se ha dado a la tarea no sólo de asesorar a los usuarios que así lo soliciten para participar en las audiencias, sino que ha participado directamente en ellas planteando oposiciones o haciendo observaciones de carácter técnico. Con ello, la Defensoría ha buscado que las tarifas se fijen de conformidad con los principios regulatorios de servicio al costo, equilibrio financiero y garantía de continuidad del servicio y, en general, el apego a la legalidad.

c. Fijaciones Extraordinarias de Tarifas de Combustibles

La Defensoría inició de oficio una investigación sobre las actuaciones de la Autoridad Reguladora relativas a la fijación extraordinaria de precios de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). El 1 de junio del 2000 entró en vigencia un aumento en el precio final de los combustibles producto de la aplicación de la fórmula de ajuste automático.

De acuerdo con cálculos realizados por la Defensoría de los Habitantes, el mismo día que entró en vigencia el nuevo aumento de los precios de los combustibles, ya el precio cóctel era mayor a los US\$ 31.00 por barril, lo que generó un desfase financiero para la empresa entre el precio cóctel aprobado y el precio cóctel que arrojaba la fórmula de ajuste automático. Aún bajo esta condición y de acuerdo con la metodología de fijación extraordinaria vigente, RECOPE debía esperar quince días para poder realizar la solicitud.

En junio del 2000, RECOPE presentó a la Autoridad Reguladora una solicitud de ajuste extraordinario de precios de un 8.849% con base en la metodología de cálculo vigente. No obstante, días después, la empresa retiró la petición por orden del Consejo de Gobierno constituido como Asamblea General de Accionistas, sin brindar ninguna explicación técnica o financiera que justificara la renuncia de la empresa al ajuste originalmente solicitado.

El retiro de la solicitud por parte de RECOPE se efectuó a pesar de que la fórmula se mantenía activada. Esto implicaba que, independientemente del retiro de la solicitud, RECOPE requería de un ajuste de precios extraordinario de conformidad con lo establecido el artículo 30 de la ley 7593, el artículo 50 del decreto MOPT-MINAE N°25903 y la resolución RRG-129-97 del 232 de julio de 1997.

Ante esta situación, la Defensoría solicitó a la ARESEP y RECOPE los informes correspondientes. Concluida la investigación la Defensoría comprobó que al no efectuar la Autoridad el ajuste extraordinario que correspondía, RECOPE sólo en el mes de junio perdió alrededor de ₡560 millones de colones.

La Defensoría comprobó, además, que en el caso de RECOPE estaba vigente la metodología de ajuste extraordinario de precios aprobada por la ARESEP en 1997: el modelo de ajuste extraordinario de precios de los combustibles, regulaciones que contienen la Fórmula de Ajuste

en los precios de venta internos para RECOPE, la Fórmula de Ajuste, la condición que debe cumplirse para determinar la entrada en operación o activación de la Fórmula de Ajuste y el método para determinar los nuevos precios de venta. Esta fórmula debía aplicarse en el momento en que se cumplieran las condiciones establecidas en el modelo. Al respecto, la Autoridad Reguladora manifestó a la Defensoría que, en su criterio, la ley 7593 le otorga la potestad de aplicar de oficio la metodología de cálculo extraordinario de precios y tarifas de los servicios regulado y que, por ende, no está obligada a aplicarla.

Sin embargo, después de un extenso análisis doctrinal la Defensoría concluyó que mientras en el caso de las fijaciones ordinarias la ley le otorga a la ARESEP la facultad de actuar de oficio, en el caso de las extraordinarias la ley no le otorga la “posibilidad” de actuar de oficio: le impone la obligación de hacerlo y la metodología no establece ninguna excepción para sustraer al ente regulador de esa obligación. Esto implica que, cuando se trata de fijaciones extraordinarias, la ARESEP carece de discrecionalidad para decidir aplicar oficiosamente las fórmulas de ajuste y que, más bien, el ordenamiento jurídico la obliga a hacer los ajustes de oficio, independientemente de que éstos impliquen aumentos o disminuciones de las tarifas. Por tal motivo, la Defensoría concluyó que la decisión del Regulador General de no ajustar de oficio los precios de los combustibles a pesar de que la fórmula se encontraba activada, era ilegal.

Finalmente, el análisis realizado por la Defensoría demostró que, además de ilegal, la medida coyuntural de no aprobar el aumento de precios a RECOPE, no beneficiaba al consumidor, ya que lo sometería en el mediano plazo a un fuerte ajuste a fin de que RECOPE reciba todos los recursos que financieramente necesitaba para tener un nivel mínimo de capital de trabajo. Esta situación fue comprobada por la Defensoría en el procedimiento ordinario de tarifas de RECOPE de enero del 2001.

Con base en lo anterior, la Defensoría recomendó a la ARESEP: 1) analizar los resultados que a la fecha de recepción del Informe Final estaba arrojando la fórmula de ajuste extraordinario para los precios de los combustibles para que, si de conformidad con esas normas jurídicas la fórmula determinaba que debía realizarse un ajuste de precios, proceder a realizarlo sin mayor dilación, 2) monitorear constantemente la evolución de los precios internacionales de los combustibles de manera que en el momento en que la fórmula de ajuste se active, y de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, proceder a realizar el ajuste que ésta determine, ya sea éste una baja o una alza en los precios al consumidor, 3) iniciar un proceso de revisión del modelo de

ajuste extraordinario de los precios de los combustibles de manera que sean corregidas las deficiencias que presente.

Al respecto, la ARESEP interpuso un recurso de reconsideración argumentando que el ajuste extraordinario no se efectuó por cuanto el Gobierno Central dispuso – vía presupuesto nacional- suministrar los ingresos adicionales, por lo que la empresa cubría sus costos y gastos de operación y la solicitud tarifaria carecía de fundamento, ya que de continuarse con el procedimiento y fijarse tarifas bajo estos parámetros, la empresa estaría duplicando ingresos.

En vista de la diferencia de criterio en relación con la posición del ente regulador, la Defensoría consideró pertinente solicitar a la Procuraduría General de la República una solicitud de Opinión Jurídica en relación con los siguientes aspectos:

- Competencia de ARESEP para actuar de oficio en el caso de fijaciones extraordinarias de tarifas aún el petente retira la solicitud.
- Si el modelo de ajuste automático determina que se están cumpliendo las condiciones para hacer modificaciones tarifarias, ya sean que impliquen un aumento o una disminución de precios, ¿tiene la ARESEP la potestad de decidir no hacer de oficio el ajuste que indica el modelo aprobado legalmente?
- Si la Autoridad Reguladora tiene discrecionalidad para decidir no hacer el ajuste que la fórmula indica:
 - ¿Es tal discrecionalidad absoluta o tiene limitaciones?
 - Si tiene limitaciones ¿cuáles serían éstas?
 - ¿En qué casos podría ARESEP actuar discrecionalmente y abstenerse de hacer una fijación extraordinaria a pesar de que la fórmula indique que debe hacerse?

A la fecha de redacción del presente Informe, la Procuraduría General de la República no había brindado respuesta a la consulta de la Defensoría. Sin embargo, en cumplimiento de funciones en cuanto al control de la legalidad de los actos del sector público, la Defensoría mantiene su criterio en cuanto a que siempre que los indicadores del modelo de ajuste extraordinario de precios de los combustibles indiquen que se requiere un ajuste, ARESEP debe actuar de oficio y autorizar la modificación tarifaria que corresponda sin que le asista discrecionalidad para no hacerlo.

d. Aumento general de tarifas de transporte remunerado de personas

Con motivo de la petición general de ajuste en las tarifas de transporte público que realizó el MOPT, la Defensoría presentó sus argumentos de oposición sustentándolos entre otros aspectos en el hecho de que en 1999 el MOPT sostuvo que realizaba dicha petición de forma excepcional a fin de asegurar "... los costos mínimos indispensables para la sostenibilidad del servicio, respetando los elementos de eficiencia operativa y suficiencia económica que se determinó como representativo y justo para cada caso."

Si bien en un principio la Autoridad Reguladora condicionó la tramitación del ajuste tarifario a la presentación por parte del MOPT de la documentación pertinente, finalmente el ente regulador cambió de criterio por razones de conveniencia nacional e institucional; aún así los argumentos del Consejo de Transporte Público sobre la legalidad de la fijación general en los términos en que se estaba tramitando mantienen la duda en cuanto a si deben o no cumplirse los requisitos que inicialmente había ordenado ARESEP, lo que llevó a que la Defensoría planteara que dado el cambio de criterio de la Autoridad Reguladora, pareciera ser que lo que en un momento se establecía como un mecanismo de ajuste "excepcional" está dejando de serlo.

Por otro lado, la Defensoría cuestionó fuertemente la metodología para fijar las tarifas del transporte remunerado de personas, criterio similar han planteado los técnicos del MOPT quienes han manifestado la necesidad de que se revise la metodología tarifaria utilizada no sólo para estos "cálculos excepcionales" sino para las fijaciones ordinarias.

En ese sentido, la Defensoría planteó que el llamado "Modelo Econométrico" de fijación de tarifas utilizado para proponer la fijación tarifaria no responde a una metodología de este tipo dado que la econometría "consiste en la aplicación de la estadística matemática a la información económica para dar soporte empírico a los modelos construidos por la economía matemática y obtener resultados numéricos", donde la misma debía tomar en cuenta aspectos de teoría económica, economía matemática, estadística económica y estadística matemática.

La Defensoría evidenció que el modelo comentado no reúne dichas condiciones, ya que no establece la estructura que lo compone, presenta ausencia de hipótesis, no está especificado de forma matemática, no existe estimación de sus parámetros, no se muestra su grado de predicción y no establece con precisión qué tipos de datos utiliza.

En ese sentido, el modelo no puede ser evaluado ya que no permite determinar con certeza, si contiene los mejores estimadores, por lo que impide saber si éstos son sesgados y si son eficientes y consistentes, condiciones necesarias para decir que un modelo econométrico se encuentra correctamente planteado.

Esa deficiencia del modelo provoca que los coeficientes especificados no respondan a una situación de realidad nacional, ya que al existir desconocimiento sobre el nivel de bondad del ajuste, no se puede establecer con certeza si tales coeficientes explican el comportamiento del mismo. Esto provoca que existan altos niveles de incertidumbre en cuanto a si los datos relativos dentro de la estructura de costos que se plantea en el cuestionado modelo, realmente responden a comportamientos de éstos.

Asimismo, la Defensoría consideró necesario hacer referencia a otros aspectos específicos como fue la actualización de costos variables por kilómetro, el coeficiente de chofer por bus, los costos de Operación y Mantenimiento, la rentabilidad y la depreciación. Todos esos cuestionamientos han servido para que los participantes del sector se aboquen a corregir los aspectos que no han estado funcionando adecuadamente tal y como se planteó en la audiencia convocada para la discusión de la petición tarifaria cuando la Defensoría manifestó que "... ha llegado el momento de revisar de forma integral el sustento teórico y fáctico del mal llamado "Modelo Econométrico" para la fijación de las tarifas del transporte público colectivo. Desde octubre de 1996 a la fecha, la aplicación individual del actual modelo tarifario y las dos propuestas de ajuste general de setiembre de 1999 y junio del 2000 muestran claramente la necesidad de diseñar un nuevo modelo que tome en cuenta no sólo aspectos de orden cuantitativo, sino también de orden cualitativo con verdadero sustento en la realidad nacional y de las condiciones en que operan las empresas que brindan el servicio y, por qué no?, como sería deseable que éstas operasen".

Finalmente la Defensoría manifestó su preocupación en cuanto a que este tipo de fijación general no incluye el análisis de calidad que normalmente hace la autoridad Reguladora en los procedimientos individuales e instó al ente regulador a analizar una muestra de las empresas que recibirían tarifas.

Al resolver la fijación tarifaria mediante la resolución RRG-1510-2000, la Autoridad Reguladora hizo referencia a los argumentos de la Defensoría en los siguientes términos:

- "En cuanto a la omisión de requisitos, esta fijación tarifaria general es un procedimiento ordinario promovido por el MOPT... por sus características propias de ser una fijación a todas las rutas de transporte remunerado de personas del país, el procedimiento de admisibilidad se simplificó solo para este tipo específico de peticiones..."
- "Con respecto a la sugerencia de revisar las unidades de una muestra de las rutas incluidas en esta petición, se aclara que por causa del corto plazo disponible, de un mes calendario, incluyendo la audiencia, el análisis, informe y resolución, no sería significativa en términos prácticos, ni mucho menos estadísticos, la determinación de una muestra factible de revisar con el recurso humano que se cuenta. Más bien, debido a las omisiones metodológicas subyacentes en la solicitud enviada por el MOPT, fue necesario emplear parte de este recurso humano en labores de apoyo logístico al análisis tarifario."
- "En cuanto a las deficiencias apuntadas al modelo econométrico, es conocido por todas las instituciones involucradas en el control, la regulación y supervisión de esta actividad de transporte remunerado, el esfuerzo agotador realizado por la Autoridad Reguladora, para mantener a flote la expectativa de concreción de la segunda etapa de la consultoría del Ing. Javier Cardozo para la implementación del nuevo modelo, cuyo contrato fue aprobado por el BID y firmado desde principios de año, pero que por diversas razones ajenas a nuestro control, como la obstrucción sistemática aplicada por algunos gremios empresariales, ha debido prorrogarse casi hasta los límites de su extinción."
- "Referente al cambio de la forma de ajustar el precio de los combustibles, es un aspecto que estimamos se debiera discutir en un foro o comisión multisectorial, debido a la alta susceptibilidad y presiones de los grupos afectados; para así evitar que se repita la penosa experiencia del malogrado "Protocolo de lineamientos técnicos y legales."

La Defensoría espera que los aspectos señalados por la ARESEP puedan ser retomados tanto en la discusión del proyecto de ley de transporte como en las actividades que se realicen en el marco del Convenio MOPT-GTZ que fue suscrito por la Defensoría, ARESEP, MOPT, MINAE y otras instituciones en setiembre del 2000. En cuanto a la calidad del servicio, la falta de evaluación de las empresas a la hora de celebrarse las audiencias públicas será solventada cuando entre en vigencia el Reglamento para la Evaluación de la Calidad del Servicio, ya que

éste establece que para recibir ajustes tarifarios las empresas deben haber sido previamente sometidas a evaluación de la calidad el servicio que prestan.

e. Servicios eléctricos

i. *Tarifas de electricidad del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)*

El ICE presentó a la ARESEP una petición tarifaria para incrementar en un 36.124% las tarifas del Sistema de Generación a partir del 1 de marzo de 2001, establecer un descuento de hasta un 7% en las tarifas que deben pagar las Cooperativas de Electrificación Rural y para el Sistema de Distribución aprobar un incremento diferenciado que en promedio representaba un 18.42%.

Analizada la solicitud, la Defensoría presentó oposición a la solicitud de incremento tarifario, ya que el ajuste pretendido se orientaba a que los precios y tarifas se determinen de acuerdo con los resultados que presentan los Estados Financieros, más que con los costos económicos de producción, lo que no permite determinar con mayores grados de certeza los niveles de eficiencia con que funciona.

Asimismo se cuestiona el por qué de diferencias tan abismales entre los solicitado por el ICE y lo resuelto por ARESEP, situación que obligó al ICE a presentar un nuevo ajuste tarifario menos de seis meses después de aprobado el anterior. Por otro lado, parte de los cuestionamientos de la Defensoría se basaron en que a la fecha el ente Regulador no ha definido con claridad cuál debe ser el nivel de rédito para el desarrollo de la Institución, lo que hace que no se tenga claridad cuál debe ser el de la petición de forma que los ingresos adicionales por dicho ajuste permite cubrir tanto los gastos operativos como los relacionados con el servicio de la deuda y las inversiones con componente local que se requieren para garantizar un servicio de calidad.

Por tal motivo, la Defensoría llamó la atención en la pertinencia que se establezcan claramente la metodología que se debe seguir de forma que dichas diferencias se disminuyan al mínimo posible, para de esta forma no obligar a la Institución de que en un plazo menor de seis meses a la última aprobación de tarifas, solicite un nuevo incremento utilizando como argumento central la insuficiencia de recursos para cubrir adecuadamente las necesidades del servicio.

Otros aspectos relacionados con la oposición al ajuste propuesto por el ICE giraron en torno a la metodología de calculo del gasto en que incurren las plantas generadoras de electricidad, la

proyección de la demanda, los supuestos económicos; así como la estructura de gastos del Sistema de Generación. Asimismo, la Defensoría criticó la metodología de proyección de la demanda.

En términos generales, el análisis que realizó la Defensoría de los Habitantes a la petición de ajuste ordinario a las tarifas eléctricas, encontró una ausencia de criterios económicos en la estimación de los gastos del Sistema de Generación. Esto aunado, por un lado, a las diferencias metodológicas entre ARESEP y el ICE, y por el otro a las críticas a la actual forma de proyección de la demanda, hizo que la Defensoría de los Habitantes dudara de los montos solicitados en la petición del ICE, sin que ello implicara negar la necesidad de recursos financieros para la institución. Por ello se le solicitó a la ARESEP que el ajuste se realizara acorde con el nivel de inflación del año 2000, hasta tanto tales cuestionamientos no fueran aclarados en su totalidad.

Al momento de elaborar este Informe, ARESEP aún no había resuelto la solicitud del ICE.

ii. Tarifas de electricidad de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz

La Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), mediante oficio DF-439-2000 del 17 de noviembre de 2000, presentó ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos una solicitud para incrementar en un 12% en promedio las tarifas de la División de Energía. Esta solicitud de alza, entre otros aspectos se fundamentaba en que la CNFL desde diciembre de 1998 no solicitaba un aumento en sus tarifas, es importante recordar que la anterior petición fue resultado del incremento en la tarifa de ICE- Generación aprobada al ICE en junio de 2000.

En ese sentido, el no haber solicitado de incrementos para cubrir sus gastos operativos así como las nuevas inversiones que está llevando a cabo hizo que la rentabilidad de los últimos tres años no superara el 5%. Con la tarifa solicitada, la rentabilidad tanto para el año 2001 como para el 2001, se ubica en promedio en 5.90%, lo que prácticamente la deja igual que el comportamiento de los últimos años.

Es claro que durante más de 18 meses, la CNFL no ha ajustado sus tarifas y de haberlo hecho éstas al menos debieron haber cubierto el componente inflacionario y la devaluación de la moneda con respecto al dólar con que los aumentos hubiesen sido mucho más altos al solicitado; lo anterior llevó a que las tarifas de la CNFL, a pesar del ajuste solicitado están

disminuyendo en términos reales, lo cual para efectos del consumidor final implica que su peso dentro de los gastos de la familia muestra un comportamiento descendente.

Analizados los datos anteriores, más los aspectos relacionados con el comportamiento de sus gastos de operación, el plan de inversión, así otros datos obtenidos de sus Estados Financieros, fue criterio de la Defensoría de los Habitantes, que la solicitud presentada ante la ARSEP se ajustaba a un comportamiento de servicio al costo y que al no existir elementos de peso que invalidaran la petición, no hay argumentos para oponerse a tal solicitud.

iii. Tarifas de alumbrado público de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia

La Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) solicitó a la Autoridad Reguladora un incremento en las tarifas de alumbrado público de un 45%. A pesar de que el incremento solicitado en términos relativos era bastante alto, su peso dentro de la tarifa final del recibo de electricidad era relativamente bajo. Al analizar el impacto en colones para un consumo promedio de 250 kWh, se desprende que el pago por alumbrado público pasa de ₡175 a ₡255, un incremento de ₡80 con respecto al precio vigente, esto implica un incremento diario de ₡2.70 con respecto a la tarifa actual.

En ese sentido, al analizar los impactos relativos con respecto a los absolutos se denota que el porcentaje de incremento no adquiere relevancia dentro de la estructura de gastos de la familia promedio.

Asimismo, aparte del anterior análisis se procedió a revisar con mayor detalle el por qué de dicha solicitud, encontrándose que el servicio de alumbrado público tiene más de 30 meses de no recibir ajustes, además de que para el período 2001-2002 se plantea realizar la instalación de cerca de 1000 luminarias con inversión local (recursos propios obtenidos vía tarifas), donde se requerirán alrededor de ₡153.0 millones para poder llevarlo a cabo, y que para hacerle frente se requiere el ajuste propuesto.

Por otra parte, al analizar la situación financiera de la división de alumbrado público para el primer semestre del 2000, se observaba que la misma tiene una pérdida de casi ₡2.0 millones, lo cual hace que su rentabilidad sea negativa (-.31%) y tenga un capital de trabajo deficitario. Si a lo anterior, excluyendo las compras, se proyecta un crecimiento de los gastos inferior al 14%

se evidencia que el mayor peso de la solicitud se plantea para realizar las inversiones mencionadas.

Teniendo presente los anteriores elementos de la solicitud de incremento de alumbrado público de ESPH, la Defensoría de los Habitantes por esta vez consideró que el ajuste planteado se ajustaba a los datos contenidos en el expediente, en el cual si bien el aumento en términos relativos era alto, por tratarse de tarifas bajas éstas no representan un incremento en los ingresos de esa magnitud, así como no representan un impacto considerable en los abonados.

iv. Propuesta de unificación tarifas de generadores privados

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos convocó, para discutir en audiencia pública una propuesta para:

- equiparar las tarifas de los generadores privados, que le venden electricidad al ICE, de acuerdo con las fijaciones anuales que apruebe ARESEP;
- establecer una única fórmula de ajuste extraordinario de tarifas para todos los generadores privados, y
- establecer los procedimientos y fuentes de información oficial para la aplicación de la fórmula mencionada en el punto anterior.

En el expediente, la Autoridad Reguladora explicó que la gran disparidad de tarifas de compra de energía eléctrica por parte del ICE a los generadores privados se ha explicado fundamentalmente por una cuestión de costumbre, ya que dentro de los contratos de compra-venta se incorporaban aspectos de ajuste automático dentro de dichos contratos, situación que los generadores aducen como derechos adquiridos.

Esta situación, que sustenta la disparidad tarifaria, ha provocado que existan precios promedio de compra de energía eléctrica del ICE a los generadores privados disímiles (según la fijación publicada en La Gaceta N°19 el 23 de enero de 1999), donde para aquellos generadores cuyo contrato establece que la tarifa de venta será determinada anualmente por la ARESEP, se establece un precio promedio de \$0.0556/kwh. Asimismo, y dado que el actual mecanismo permite que la actualización de las tarifas dependa de cada generador, dentro de la tarifa que se fija anualmente existen diferencias con un rango que van desde \$0.551/kwh hasta \$0.073/kwh.

Además, existen diferencias entre las tarifas que se fijan anualmente (comentadas con anterioridad) y las denominadas "piso ajustable". Hecho que se evidencia al comparar ambas tarifas promedios, donde para las primeras es de \$0.068/kwh, mientras que para las segundas es de \$0.053/kwh, lo cual significa una diferencia de más de 28% entre ambas tarifas.

Según ARESEP, en un mercado regulado y de servicio público no es conveniente, ya que provoca serias distorsiones en el comportamiento del mercado, así como asimetrías inconvenientes a nivel de los generadores privados causando que la asignación de los recursos no se den de la mejor manera.

Dado que existían algunos criterios, en el sentido de que al realizarse la fijación de las tarifas vía contratos, éstas no podían ser variadas por la Autoridad Reguladora, ésta procedió a realizar una consulta ante la Procuraduría General de la República, la cual mediante pronunciamiento en oficio C-250-99 dejó claro entre otros aspectos que los ajustes periódicos no son derivados del contrato, sino que esto se da porque la propia ley de la ARESEP así lo contempla; donde además, los elementos que inciden en los costos son precisados por el ente regulador dado los criterios técnicos que imperan en la determinación de la fórmula que existe para dichos efectos.

Para la Defensoría, en términos generales, la propuesta logra recoger los elementos más importantes que influyen en los factores de costo de los generadores privados y logra, mediante el planteamiento de la fórmula de ajuste extraordinario, unificar los criterios que se tomaran en cuenta para realizar el ajuste correspondiente dentro de los plazos establecidos para dicho fin, lo cual permitirá eliminar la diversidad de tarifas que actualmente se dan.

En cuanto a la fórmula, la Defensoría consideró es importante dejarla funcionar tal cual está planteada ya que en principio las variables que las sustentan parecen ser las correctas, de no ser así solo a partir de su funcionamiento es que se podría detectar ciertas debilidades relacionadas con su funcionamiento, por lo que se recomendó no plantear objeciones a una propuesta que aún no ha sido puesta en práctica y que sólo su funcionamiento permitirá determinar su real comportamiento.

Por lo anterior, la Defensoría consideró que no existían elementos para oponerse a la propuesta de la ARESEP.

f. Servicios de Telecomunicaciones

i. *Sistema de Emergencias 911*

El Sistema de Emergencias 911 se financia mediante un cargo recaudado con el cobro de la facturación telefónica de la población con acceso al servicio. Este monto debe ser autorizado por la ARESEP anualmente de manera que el total de los gastos presupuestados no superen el 1% del total estimado de la facturación telefónica para el mismo periodo.

En este periodo, el Sistema solicitó a la ARESEP un aumento de **25,8%**. De acuerdo con la solicitud, el total de gastos para el año 2001 será de ₡1.126.974.687,67 por lo que con la tarifa actual, el resultado al final del año 2001 sería de un déficit de **₡231.489.759,6**.

No obstante, al analizar la petición, surgieron en la Defensoría dudas en relación con algunas partidas de gastos que presentaban un crecimiento muy fuerte que no estaba suficientemente justificado en la petición. La Defensoría solicitó al Sistema 911 las explicaciones correspondientes que se encontraron satisfactorias.

En vista de lo anterior, la Defensoría no encontró necesario plantear una oposición a la solicitud del Sistema de Emergencias 911, pero sí consideró conveniente expresar por escrito a la ARESEP sus observaciones en el sentido de que si bien es cierto la petición del 911 revelaba la necesidad de nuevos recursos para el año 2001, varias de las proyecciones de gasto del Sistema mostraban un crecimiento considerable que no necesariamente estaba adecuadamente fundamentado en los documentos que constaban en el expediente.

Durante la audiencia pública el Sistema de Emergencias 911 explicó el por qué del crecimiento de estas partidas. No obstante, en su resolución final, ARESEP rechazó la mayoría de los gastos por insuficiente justificación.

ii. *Tarifas telefónicas del ICE*

El ICE presentó ante la ARESEP una solicitud de ajuste de las tarifas de todos sus sistemas: aumentos para el Sistema Nacional y el Sistema Móvil y disminuciones en las tarifas del Sistema Internacional. La Defensoría presentó oposición en los siguientes términos:

- Sistema Nacional:

- A pesar de que el ICE manifiesta que deben aumentarse las tarifas de la telefonía básica para "*disminuir paulatinamente los subsidios entre e intra sistemas los subsidios hacen que la tarifa de un alto porcentaje de clientes sea subsidiada por un pequeño grupo*", la Defensoría conoce que el Sistema Nacional, cubre todos sus costos y gastos, incluyendo la inversión, y obtiene, además, rentabilidades positivas, quizás no muy altas, pero que no son deficitarias. Por otro lado, en la resolución RRG-1034-99 que fijó la tarifa básica vigente, la Autoridad Reguladora determinó el costo en que incurría el ICE por línea y sobre ese costo le otorgó un 11% de excedente en el caso del Sector Residencial y casi un 38% en el caso del Sector Comercial. De esta forma, se cumplió con el principio del servicio al costo.
- La Defensoría consideró que lo anterior debilitó la afirmación del ICE en cuanto a *la "brecha entre los costos de operación y mantenimiento y la tarifa básica mensual"* e hizo necesario que el ICE demostrara, lo cual no hizo en la documentación aportada al expediente, que sus costos operativos y de mantenimiento habían aumentado de tal forma que justificaran el ajuste solicitado de 20% en el Sector Residencial y de 10.5% en el Comercial.
- A pesar de las explicaciones brindadas por el ICE en la solicitud, la Defensoría de los Habitantes consideró que el crecimiento planteado por el ICE para estos Costos y Gastos era elevado y carecía de suficiente fundamentación. Salvo en Operación y Mantenimiento para el año 2000, las proyecciones del ICE tanto para el 2000 como el 2001 sobrepasaron en forma considerable las proyecciones hechas en la petición de 1999 y sin duda fueron muy superiores a las realizadas por la ARESEP en el estudio tarifario de 1999. Por lo anterior, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora reconocer como gastos tarifarios solamente aquellos que razonablemente estuvieran justificados de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 32 de la ley 7593 y el del servicio al costo.
- En cuanto a la **cuota de instalación**, la Defensoría manifestó compartir el criterio de la Autoridad Reguladora vertido en la resolución RRG-1034-99 al no reconocer tarifariamente los costos excesivos ocasionados por la contratación de servicios por parte del ICE. Por lo tanto, la Defensoría manifestó su oposición a que la tarifa de la cuota de instalación se ajustara en los términos planteados por el ICE y le solicitó a la Autoridad Reguladora analizar la evolución de los costos de ese servicio de conformidad con el artículo 32 de la Ley 7593.

- La Defensoría llamó la atención sobre el hecho de que a pesar de que tanto para la tarifa básica como para la cuota de instalación en la resolución RRG-1034-99 se aprobó una fórmula de "precio tope", la propuesta tarifaria del ICE no se ajustó a esa metodología. Dado que ésta incorpora elementos de eficiencia y calidad del servicio, la Defensoría manifestó que se trata de un paso importante hacia el equilibrio entre los intereses de los prestatarios y los usuarios. Por ello, la Defensoría indicó su interés en que la fórmula de "precio tope" pudiera ser utilizada de manera que la eficiencia y la calidad del servicio fueran incorporadas de forma cuantificable al cálculo tarifario.

iii. Sistema Móvil (Celular)

En el procedimiento de Rebalanceo Tarifario de 1999 la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora analizar la rentabilidad del Sistema Celular dado que por su alto nivel, podría justificarse una disminución de las tarifas vigentes en ese momento. En el proceso tarifario del 2000, la Defensoría nuevamente se preguntó si desde el punto de vista técnico y financiero se justifica el ajuste solicitado por el ICE. Para la Defensoría, el aumento solicitado resultaba procedente por cuanto:

- La Defensoría manifestó tener dudas en relación con la pertinencia de ajustar las tarifas por concepto de **inflación** como si el índice de precios al consumidor fuera un parámetro determinante en la evolución de los costos de la industria de las telecomunicaciones. Elementos como el avance en términos de eficiencia y la eventual existencia de economías de escala podrían arrojar resultados diferentes.
- La Defensoría analizó los Costos y Gastos reportados por el ICE en la presente petición y observó que para el año 2000, el Instituto pretende que la ARESEP reconozca un aumento de 103% en los Gastos de Operación y Mantenimiento y un aumento de 58% en los Gastos Administrativos, cifras ambas que estaban muy por encima del 57% y 7% proyectados por el ICE en el estudio tarifario de 1999. Ante estos fuertes ajustes, la Defensoría solicitó a la ARESEP la revisión cuidadosa de estas proyecciones desde la óptica de la razonabilidad y la pertinencia de los egresos del prestatario de servicio público.

iv. Sistema Internacional

A partir de la información aportada por el ICE en la petición y las cifras del anterior estudio tarifario, la Defensoría estimó que sería posible mejorar la rentabilidad del Sistema Internacional a través de la revisión de la razonabilidad y pertinencia de algunos de los Costos y Gastos reportados por el ICE. Esto por cuanto las proyecciones que ICE fueron bastante superiores a las que realizó en la petición de 1999 y las realizadas por ARESEP en el estudio técnico que culminó con las tarifas vigentes. Por ello, y en aras del respeto de los principios regulatorios del artículo 32 de la ley de la ARESEP, la Defensoría solicitó a ésta revisar los costos y gastos reportados por el ICE y solamente reconocer aquéllos que sean razonablemente pertinentes para la prestación del servicio de telefonía internacional.

Finalmente la Defensoría consideró pertinente hacer algunas observaciones en relación con las Inversiones Financieras del ICE-Sector Telecomunicaciones, de acuerdo con la información aportada por el ICE a la Autoridad Reguladora y la Contraloría General de la República:

- Las inversiones transitorias alcanzan la cifra de ₡58 mil 600 millones.
- Mientras tanto, los Costos Totales del Sector alcanzan la cifra de poco más de ₡53 mil millones.
- Esto arroja un excedente de poco más de ₡5 mil millones, lo cual demuestra que los costos operativos que reporta el ICE podrían estar más que cubiertos por los fondos inmovilizados en INVERSIONES TRANSITORIAS.
- Las Inversiones Transitorias más que duplican el monto total por concepto de arrendamiento operativo, por lo que prácticamente toda la expansión de los Sistemas prevista podría ser financiada por esos fondos.
- Lo anterior demuestra que desde la perspectiva de los fondos que el ICE ha inmovilizado en Inversiones Transitorias, los diversos ajustes solicitados por el ICE toman una dimensión muy diferente, por lo que la Defensoría instó a la Autoridad Reguladora a tomar en cuenta esta situación y tomar las medidas necesarias para que se traslade a los usuarios los beneficios de la posición financiera del ICE en su Sector Telecomunicaciones.

A la fecha de este Informe, la solicitud del ICE aún no ha sido resuelta.

v. *Servicio Internacional 900 y otros*

La Defensoría de los Habitantes analizó la solicitud del ICE para la fijación de tarifas para los servicios semiautomáticos, 800 Universal, 900 Internacional, desviación de llamadas del Sistema Nacional de Telecomunicaciones a destinos internacionales y líneas directas satelitales del Sistema Internacional del Sector de Telecomunicaciones del ICE. Si bien la Defensoría no encontró motivos para presentar oposición a las tarifas solicitadas, consideró necesario plantear a la Autoridad Reguladora las siguientes consultas:

- Mediante resolución RRG-980-99 publicada en La Gaceta N°211 del 1° de noviembre de 1999 que fijó las tarifas para el servicio 900, la Autoridad Reguladora indicó al ICE que debía establecer *"un sistema de facturación de los clientes que hagan uso de los servicios 900, de forma completamente independiente del recibo telefónico convencional, en el que se incluya el detalle de cada una de las comunicaciones establecidas indicando: fecha y hora de la comunicación, duración de la llamada y el cargo por minuto de acceso de la base de datos."* La Defensoría considera que ésta es una disposición acertada para la protección tanto de los intereses de los abonados como del Sistema Nacional de Telecomunicaciones como un todo, pues evita que las controversias que se susciten por causa del Servicio 900 tengan consecuencias en el servicio básico de telefonía tales como morosidad y suspensión del servicio básico por diferendos en relación con el Servicio 900.

En este sentido, la Defensoría consultó a la Autoridad Reguladora si una disposición de esta naturaleza podría ser incorporada a la regulación de los servicios arriba señalados

- Por otro lado, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora indicar si desde el punto de vista técnico y/o jurídico, el funcionamiento de servicios como el 900 abre la posibilidad de que operadores diferentes del ICE brinden servicios de telecomunicaciones.

A la fecha de este Informe, la Autoridad Reguladora no ha respondido a las inquietudes de la Defensoría.

g. *Tarifas del servicio público de correos*

La empresa Correos de Costa Rica S.A. solicitó un incremento promedio de 30% en el servicio de correo que presta de conformidad con el artículo 6 de la Ley Correos de Costa Rica, N° 7768, publicada en el Alcance N° 20 a La Gaceta N°103 del 29 de mayo de 1998. La petición incluía

nuevas políticas de descuentos para el sector comercial de la empresa que pretendía superar las pérdidas en el ámbito operativo que par el año 1999 llegó a ₡466.309.513. Las tarifas no se modifican desde agosto de 1998.

Los servicios cuyas tarifas la empresa solicitó ajustar son los siguientes:

- “Correo Social”: Son aquéllos envíos impuestos por personas físicas, el cual tiene carácter personal y actual, pero no comercial.
- “Correo Comercial”: Envíos impuestos para efectos comerciales por personas jurídicas con igual límite de peso que el del Correo Social.

La Defensoría analizó la petición y consideró necesario presentar una oposición a la solicitud con base en tres argumentos:

a) No existe fundamento jurídico para diferenciar entre “correo social” y “correo comercial”, ya que de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Correos y el artículo 8 Reglamento de Ejecución del Convenio Postal Universal, el envío de todas las cartas y tarjetas postales con peso de hasta 2 kilos es *e/* servicio público de correos y la ley no establece ninguna diferencia entre modalidades de envío, debe interpretarse que las tarifas para todas las modalidades de envío de la correspondencia LC (peso menor a 2 kilos) deben ser reguladas.

b) Correos de Costa Rica reportó los costos y gastos con base en la Liquidación Presupuestaria de 1999 y el Presupuesto aprobado por la Contraloría General de la República para el año 2000, aumentando en el primer caso un 6% por concepto de inflación. Al respecto, la Defensoría señaló que el análisis que la Contraloría General de la República realiza en relación con los presupuestos que las instituciones públicas le presentan, no necesariamente se fundamenta en criterios de regulación de servicios públicos como la razonabilidad y pertinencia de los costos reportados por la empresa regulada (artículo 32 de la Ley 7593) manifestó y el respeto del servicio al costo (artículo 3:b). Por tal motivo, para la Defensoría de los Habitantes, desde el punto de vista regulatorio, aunque los gastos y costos reportados por Correos de Costa Rica correspondan a la liquidación de 1999 o al presupuesto aprobado para el 2000, ello no necesariamente implica que son gastos y costos admisibles para efectos tarifarios, y por ende, corresponde a la ARESEP determinar cuáles y en qué montos deben ser cubiertos por las tarifas. En ese sentido, la Defensoría solicitó a la ARESEP revisar los costos y gastos reportados y

aceptar lo que a la luz del artículo 32 sean necesarios, pertinentes y razonables para la prestación del servicio público de correo.

c) Correos de Costa Rica sometió a la aprobación de la ARESEP una política de descuentos para clientes comerciales. Al respecto, la Defensoría manifestó que; además de no estar clara la justificación de la diferenciación entre "correo social" y "correo comercial", desde la perspectiva del artículo 12 de la Ley de ARESEP cabe preguntarse si siendo las tarifas del servicio público de correo fijadas de acuerdo con el principio de servicio al costo, la aprobación de un sistema de descuentos para un sector es justificable y si más bien ello no estaría introduciendo una desigualdad discriminatoria entre usuarios. El citado artículo indica que las diferencias tarifarias establecidas por motivos sociales no pueden ser consideradas como discriminatorias. Entonces, interpretando a contrario sensu, las diferencias tarifarias que no tengan una justificación de índole social sí tendrían que ser consideradas discriminatorias y por ende, ni la Autoridad Reguladora está facultada para aprobarlas, ni Correos de Costa Rica para aplicarlas.

Asimismo, la Defensoría manifestó que si la ARESEP considerase que no es discriminatoria la política de descuentos pretendida por Correos de Costa Rica, sería necesario reflexionar sobre otro tema: Las tarifas que ARESEP apruebe deben respetar el principio del servicio al costo consagrado en la Ley 7593. Si la empresa puede hacer descuentos sobre esas tarifas ¿quién asume el costo de tales descuentos, tomando en cuenta que la misma empresa alega que sus utilidades serán invertidas en mejoras en el servicio? ¿Se estaría, de hecho, estableciendo un subsidio de los usuarios que no califican para obtener un descuento hacia los que sí califican para obtenerlo? Desde esta perspectiva, la Defensoría se cuestionó la razonabilidad y legalidad del sistema de descuentos propuesto por la empresa.

A la fecha de emisión del presente Informe, la Autoridad Reguladora no ha notificado a la Defensoría su resolución en relación con la petición de Correos de Costa Rica S.A.

h. Normativa eléctrica y telefónica

En cumplimiento del mandato que la ley 7593 le otorga a la ARESEP en relación con la reglamentación de las condiciones de calidad, cantidad, confiabilidad, oportunidad y prestación óptima de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones, la Autoridad Reguladora sometió al conocimiento público sus propuestas de normativas para ambos servicios. Para la Defensoría esta normativa debe permitir que tanto las empresas reguladas como los usuarios conozcan con certeza las condiciones del servicio, los derechos y obligaciones que a cada uno le asisten y las potestades del Regulador como entidad que dirige los eventuales conflictos entre ambos.

En ese sentido, la Defensoría reconoció el esfuerzo técnico de la ARESEP y se apersonó a las audiencias correspondientes para plantear algunas observaciones y sugerencias que, a su criterio, podrían enriquecer ambas propuestas.

Las normativas eléctricas fueron aprobadas por el Regulador General y publicadas en La Gaceta, sin embargo en este momento se encuentran apeladas ante la Junta Directiva de la ARESEP.

Las normativas telefónicas no fueron aprobadas ya que el Departamento Jurídico Especializado de la ARESEP manifestó que el procedimiento no podía continuar ya que el contenido de la normativa era materia de regulación reglamentaria. Debido a esto, la Autoridad Reguladora ha realizado los trámites correspondientes para su aprobación por esa vía.

i. Tarifas del servicio de taxis

La Federación Nacional de Taxis R.L. (FENACOTAXI) solicitó un incremento de 28.9% para el primer kilómetro de su recorrido, un 14.2% para el kilómetro adicional y un 21.4% por la hora de espera.

La Defensoría planteó su oposición a la petición tarifaria presentada por los siguientes motivos:

- a) Al no existir un estudio de mercado reciente, las variables que determinan la tarifa fija y la tarifa variable no representan el comportamiento real del mercado.
- b) La información que da sustento a la petición tarifaria se basa únicamente en el comportamiento de los costos, mientras que los ingresos se desconocen dado que se supone un nivel de aprovechamiento dado. Esta, situación parte del supuesto de que todo el

mercado por el lado de la demanda tiene un comportamiento homogéneo, tanto a nivel del consumidor como de las condiciones topográficas y geográficas, aspecto que induce a ocultar las asimetrías que se puedan dar en los distintos mercados en los cuales se encuentran asignados los taxis

- c) A pesar de existir una nota expresa por parte de la Autoridad Reguladora, donde se solicita "*Fundamento, análisis y estudio técnico...*", la respuesta enviada no aporta en lo absoluto los elementos solicitados, y lo que hace es un recuento del como se ha realizado en el pasado, sin detallar técnicamente el por qué de cada una de las variables. Esta situación, provoca que no existan criterios sólidos de cada una de las variables que se cuestionan, y el hecho de que en otras peticiones se hiciera bajo una determinada forma no quiere decir que es la forma adecuada.
- d) La Federación Nacional de Organizaciones de Taxis, a través de su Presidente planteó su oposición al aumento solicitado, sustentado fundamentalmente en tres argumentos: i) dado el comportamiento del mercado, un aumento en lo tarifa provocará un desplazamiento de la demanda hacia el servicio informal (el cual ha crecido producto de un crecimiento en la demanda y que no se encuentra consignada dentro del estudio de demanda de 1997); ii) producto de la aprobación de la Ley 7969 próximamente saldrá a licitación un nuevo cartel, hecho que modifica las condiciones del mercado y iii) con solo aplicar la resolución sobre esta materia de la Sala Constitucional el aumento no sería necesario.

Era claro que esas condiciones del mercado, tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta, no permitía visualizar el comportamiento real de los costos ni de los ingresos, por lo que se planteó que lo recomendable era realizar un estudio de mercado que contemplara tanto el nivel de aprovechamiento, así como la puesta en aplicación de las potestades de la Autoridad Reguladora para combatir los servicios informales, para que de esta forma y a partir de este nuevo escenario, la solicitud tarifaria contemplara, no sólo los aspectos relacionados con los costos, sino los fundamentos técnicos y teóricos que sustentan una petición de este tipo.

A partir de los argumentos expuestos por la Defensoría de los Habitantes, así como de consideraciones técnicas propias de la Autoridad Reguladora, la solicitud de incremento en las tarifas de transporte remunerado de personas en la modalidad de taxis fue rechazado, con lo cual se benefició y se demostró, además, que dicha solicitud carecía de sustento tanto técnico como económico-financiero.

j. Tarifas de servicios de acueducto y alcantarillado

i. *Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados*

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA) solicitó a la ARESEP un aumento de 30% en las tarifas de sus servicios. Después de analizar la propuesta, la Defensoría consideró que no existían elementos que justificaran una oposición, sin embargo, encontró algunos puntos que se consideró oportuno que el ente regulador contemplara a la hora de analizar la petición.

La última fijación de tarifas para acueducto entró en vigor a partir del 14 de junio de 1998 y para alcantarillado el 13 de mayo de 1999, o sea hace más de dos años y medio para el primer servicio y año y siete meses para el segundo, razón por la cual un aumento de un 30% no necesariamente resulta alejado de lo que por efecto inflación puede haberse dado –al menos en el caso del acueducto -. No obstante la Defensoría consideró inconveniente que los ajustes se den en períodos superiores a un año, que es lo que establece el artículo 30 de la Ley N°7593 y con lo cual la Defensoría de los Habitantes concuerda plenamente; esto con el fin diluir el impacto del aumento en el tiempo y de no golpear el bolsillo de los costarricenses con aumentos tan significativos como el que nos ocupa de una sola vez, limitándoles la posibilidad de equilibrar su presupuesto en el corto plazo.

Por otro lado, la Defensoría estuvo de acuerdo con la necesidad de invertir en obras de infraestructura para mejorar ambos servicios en cuanto a cobertura y calidad.

Desde el punto de vista de la estructura tarifaria, la Defensoría reiteró a la Autoridad Reguladora, como lo ha hecho con anterioridad, su preocupación en cuanto a que a partir de cierto bloque de consumo para las diferentes categorías de consumo de agua, con excepción de la domiciliar cuyo precio es ascendente de acuerdo al bloque de consumo, el precio es fijo por metro cúbico adicional, lo que se traduce en la ausencia de un mecanismo que desincentive el aumento en el consumo. Considera la Defensoría que debe de establecerse un escalafón de precios donde éstos sean mayores a mayor consumo de manera tal que se frene el consumo irracional o abusivo que se origina en razón de que el exceso no cuesta más.

Igualmente, se solicitó a la ARESEP hacer un especial análisis sobre el manejo de las cobranzas a fin de no trasladar a los usuarios problemas de ineficiencia, en la cobranza y que al final los buenos pagadores terminen pagando mas de lo debido al trasladárseles los montos no

recuperados por morosidad de los usuarios. Se señalaron además algunas inconsistencias y omisiones de información en relación con los datos aportados sobre gasto operativo, proyección de gastos por salarios y otros servicios.

Además se recomendó revisar algunos aumentos muy significativos que se presentaron en las siguientes partidas de gastos: Información y Publicidad, Publicidad por Otros Medios, Consultorías en Administración, Consultorías en Ingeniería, Otras Consultorías, Mantenimiento y Reparación de edificios, Servicios P/Seminarios, Otros Servicios, Alimentos y Bebidas, Utiles y Materiales de diferente índole e Impresos, Suscripciones, Medicamentos y Becas al Exterior que se estaría creando para el año 2001.

La Autoridad Reguladora resolvió la petición del AYA aprobando lo solicitado.

ii. Acueducto municipal de Cartago

La Municipalidad de Cartago solicitó a la ARESEP ajustar sus tarifas aduciendo básicamente la necesidad de capital para nuevas inversiones y para mejorar la capacidad de respuesta del ente a través de la adquisición de nuevos activos. La solicitud de ajuste tarifario contemplaba aumentos porcentuales que iban desde un 39,6% para el primer estrato de servicio medido, pasando por un 44.2% para los servicios fijos, hasta llegar a un 106.9% para los estratos de consumo superiores con medidor.

La Defensoría de los Habitantes vio con preocupación como en esta solicitud, al igual que en tantas otras que la Autoridad Reguladora ha tramitado, la falta de información pertinente y suficiente impidió el adecuado análisis de la petición y con ello una efectiva defensa de los derechos de los habitantes. Si pensamos que, como lo pretende la Ley de ARESEP, un usuario afectado quisiera saber si el aumento que quieren aplicarle al costo de los servicios públicos básicos, es justo o si por el contrario su bolsillo, ingreso real y calidad de vida van a ser afectados injustamente, con información como la aportada en esta petición no lo podría saber nunca.

Este, como todos los procesos donde se pueden afectar derechos de los habitantes, deben ser totalmente transparente, a fin de garantizar el respeto a sus derechos constitucionales? Por ello, la Defensoría le recordó a la ARESEP que el artículo 46 de la Constitución Política establece que: "*Los consumidores y usuarios tienen derechos a la protección de su salud, ambiente, seguridad e*

intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo..."

Uno de los objetivos que establece la Ley de la ARESEP en su artículo 4º es armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos, procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de los servicios públicos y asegurar que los servicios públicos se brinden de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 3 de la ley que determina que en las fijaciones de precios y tarifas debe aplicarse el principio de servicio al costo. Además, el artículo 33 establece que toda petición de los prestatarios sobre tarifas y precios deberá estar justificada. Por ello, la Defensoría cuestionó a la Autoridad Reguladora sobre cómo puede cumplir con todas estas obligaciones, si la información que se presenta en la gran mayoría de las solicitudes de ajuste tarifarios es omisa, imprecisa y normalmente insuficiente.

La Defensoría reiteró a la ARESEP la necesidad urgente de establecer mecanismos que garanticen que el solicitante de nuevas tarifas, aporte la información necesaria para un adecuado análisis de la petición, ya que de seguir presentándose casos como el de esta solicitud tarifaria el usuario seguirá en completa indefensión e impedido de ejercer sus derechos constitucionales como consumidor, en tanto que la ARESEP difícilmente estaría cumpliendo con lo que le manda la Ley y la Constitución. El plazo para plantear oposiciones empieza a correr a pesar de que información esencial aún está ausente del expediente, con lo que no se garantiza al usuario el debido proceso y el acceso a la información acorde con el espíritu que inspira la figura de las audiencias públicas. La Defensoría considera que con este proceder, la Autoridad Reguladora no solo está dejando en indefensión a los usuarios sino que está dando al traste con buena parte de la razón de ser de las audiencias y el plazo para plantear oposiciones. Por eso, una vez más la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora tomar las medidas para que situaciones como la que ha presentado la solicitud de la Municipalidad de Cartago dejen de ocurrir.

En cuanto a la petición en sí aunque era evidente que por el corto tiempo transcurrido desde el último aumento de tarifas, el incremento obedecía a aumentos en las inversiones, nada fue posible de determinar fehacientemente por la falta de información antes indicada.

Mediante resolución RRG-1599-2000 del 7 de setiembre, ARESEP resolvió la solicitud acordando un ajuste de 23% y con base en información que fue presentada en el periodo de información adicional presentada en tiempo por la Municipalidad pero fuero del plazo para interponer oposiciones.

iii. Alcantarillado pluvial de Goicoechea

La Municipalidad de Goicoechea presentó a la ARESEP una solicitud para que se le autorizara el cobro de una tarifa por concepto de alcantarillado pluvial, indicando que aunque siempre ha prestado este tipo de servicio a la comunidad, nunca lo había cobrado y que el incremento en la población y la necesidad de invertir en mejoras y ampliaciones hicieron que la Municipalidad necesitara contar con ingresos específicos para ese fin.

La Defensoría analizó la petición y dirigió a la ARESEP varias recomendaciones en razón de la falta de sustento y respaldo en la determinación de los costos asignables a este servicio y cuestionó la metodología utilizada por la Municipalidad en la determinación de la tarifa solicitada. La Defensoría manifestó que el cobro sería más justo por metros de construcción y no por metros lineales de frente de la construcción, como lo pretendía el Gobierno Local.

A pesar de las limitaciones de análisis por la escasa información suministrada, la Defensoría consideró ésta ponía de manifiesto que el cobro pretendido era excesivo, y que no se ajustaba al mandato de ley (Ley N°7593, art. 31) de fijar la tarifa de los servicios públicos aplicando criterios de equidad social y eficiencia económica.

Mediante resolución RRG-1955-2000 del 5 de setiembre, la ARESEP aprobó una tarifa de ¢120 por metro lineal, muy por debajo de lo solicitado por la Municipalidad de Goicoechea y acogió la mayoría de las recomendaciones de la Defensoría.

iv. Alcantarillado sanitario de la ESPH

La ESPH solicitó un ajuste de tarifa para alcantarillado equivalente a un 52% de la tarifa vigente. El aumento propuesto obedecía primordialmente al elevado monto de las inversiones programadas para el período 2000-2003; inversiones que para el año 2001 alcanzarían la suma de ¢119.674.019, y que se financiarían con el aporte de los usuarios a través de mayor tarifa, y al aumento proyectado en los gastos totales a los cuales se les aplicó un crecimiento promedio de un 31.72% para 2001 con respecto al 2000.

La Defensoría de los Habitantes hizo una serie de observaciones en cuanto a los costos aplicados y a las tasas de crecimiento de éstos.

En cuanto a las inversiones, la Defensoría hizo ver que la carga anual por inversiones a los usuarios era demasiado elevada y que debían buscarse fuentes de financiamiento a largo plazo e intereses razonables, que permitan diluir el pago de las inversiones en el tiempo y de esa manera, no golpear tan fuertemente el poder adquisitivo de los habitantes especialmente de aquellos de más escasos recursos.

A la fecha del presente informe, la Defensoría no ha sido notificada de la resolución de ARESEP.

k. Precios de combustibles

i. Estudio ordinario de RECOPE

La Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. presentó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos el Estudio Ordinario de Precios a fin de que se le realizara un ajuste a los precios plantel que expende de un 13.74% en promedio.

La oposición de la Defensoría de los Habitantes, se fundamentó en el hecho de que la estructura de precios de RECOPE no permitía conocer con certeza cuánto le cuesta al país un litro de cada uno de los combustibles que expende, lo que facilita el que no se puedan atacar aquellos procesos productivos menos rentables para el país, lo cual se demuestra con el hecho de que los productos que llevan mayor peso dentro del financiamiento de la empresa son las gasolinas, sin que exista un criterio claramente establecido mediante una política de precios. Lo anterior lleva a que la empresa se preocupe sólo por sus necesidades de recursos financieros pero no por los aspectos de orden estructural de costos y por mejorar sus niveles de eficiencia en cada una de las actividades que desarrolla.

ii. Margen de comercialización del expendio de combustibles

La empresa Consultora Palermo S.A. solicitó a la ARESEP un ajuste ordinario a los márgenes de comercialización de las estaciones de servicio de ¢2.86 por litro, con lo que el margen pasaría de ¢13.05 por litro a ¢15.91 por litro.

Dicha solicitud se fundamentó en que de acuerdo al marco metodológico establecido por Decreto Ejecutivo N°20818-MIRENEM y se señaló que tanto el margen bruto como la rentabilidad tarifaria se encuentran fuera de los rangos establecidos para el funcionamiento de

dicha actividad: en un 7.95% y 8.60%, respectivamente, mientras que según la citada metodología, deben ubicarse entre un 10% y 15% para el margen bruto y de al menos un 15% para la rentabilidad tarifaria.

La petición fue planteada en julio del 2000 y fue convocada a audiencia en diciembre. La Defensoría revisó los datos que sustentaban la petición tanto de julio 2000, como los que se encontraban vigentes al momento de la convocatoria de la audiencia, el 31 de enero 2000, y encontró que los precios de los combustibles que determinaban tanto el margen bruto como la rentabilidad tarifaria eran más altos a los precios presentados en la petición original.

Esta situación, y dado que se vislumbraba nuevamente un mercado internacional al alza, que activaría en cualquier momento la fórmula de ajuste extraordinario, así como el que estaba pendiente de audiencia una petición ordinaria de incremento por parte de RECOPE, hizo que la Defensoría considerase que no existían elementos que fundamentaran una oposición.

iii. Combustibles para pescadores

RECOPE presentó una solicitud de ajuste de precio para la gasolina y el diesel de la flota pesquera nacional, al amparo de la Ley N°7384, Ley de creación de INCOPECA.

La solicitud se apegó a lo establecido en la ley con relación a la metodología a aplicar en los cálculos y en cuanto a la presentación de respaldo de los estados financieros de RECOPE.

Llamó la atención de la Defensoría el hecho de que el aumento de la gasolina fuera de un 55.937% en tanto que para el diesel se solicitó sólo un 17.76%, así como que en la fijación vigente el precio de la gasolina fuera de \$59.066/l, en tanto que para el diesel era de \$64.83/l, contrario a lo que ha sido común en el mercado, o sea que el precio de la gasolina sea superior al del diesel. Sin embargo, se comprobó que es normal en el mercado internacional, especialmente en los meses de invierno, que el diesel tenga mayor demanda, elevándose su precio por encima del precio de la gasolina, situación que se presentó en la fijación anterior y que se corrige en la solicitud de acuerdo al comportamiento de mercado en el mes de marzo, que es el que se está utilizando para actualizar el precio. Todo esto da origen a que el aumento porcentual de la gasolina sea considerablemente superior al del diesel.

Por considerar que todo está dentro de lo normal, se decidió que la Defensoría no debía presentar oposición a la solicitud de RECOPE.

I. Universalización del servicio de Internet

La Defensoría inició de oficio una investigación en relación con la negativa del ICE a prestar de forma generalizada el servicio de Internet por parte del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) debido a que a pesar de que mediante resolución RRG-1135-2000 la Autoridad Reguladora fijó tarifas para los servicios conmutados y dedicados, de acceso a todo tipo de usuario, así como una tarifa plana para el servicio conmutado. Empero, la Defensoría tuvo conocimiento de que el ICE no había iniciado la prestación del servicio al sector Comercial.

Durante la investigación realizada, la Defensoría solicitó información al ICE y ARESEP sobre las razones técnicas y financieras por las cuales el ICE aún no estaba prestando el servicio de Internet a pesar de tener tarifas aprobadas para ello.

Al respecto, el ICE manifestó:

- La propuesta tarifaria que el ICE presentó a la ARESEP pretendía que el Instituto brindase el servicio con las mismas tarifas de Radiográfica Costarricense (RACSA).
- No existe norma en la Ley de la ARESEP que establezca plazo alguno para la comercialización de los servicios en general.

Mientras tanto, la Autoridad Reguladora manifestó:

- Si RACSA presta el servicio de Internet con tarifas superiores a las del ICE ello puede deberse a *que* los costos de operación de RACSA son superiores a los del ICE o que las tarifas de RACSA no se fundamentan estrictamente en costos, es probable que existan otros elementos en la definición de dichas tarifas.
- No es técnicamente admisible la pretensión del ICE de normalizar sus tarifas con los niveles de una empresa no regulada como lo es RACSA.
- El ICE debe prever las condiciones necesarias para la adquisición de equipos cumpliendo con las condiciones mínimas de calidad y oportunidad pues tiene las condiciones técnicas y financieras para ello.

- El ICE ha incumplido las obligaciones contenidas en los incisos h, k, l del artículo 14 de la ARESEP por cuanto no ha realizado las gestiones necesarias para brindar el servicio en forma oportuna y adecuada.
- ARESEP realizó una auditoría en el ICE *"con el fin de evaluar desde el punto de vista técnico si existen razones suficientes para que el ICE no pueda brindar el servicio. La principal conclusión es que sí tiene la capacidad para brindar el servicio de Internet a la cantidad de clientes estimados para el año 2000, según los datos del estudio tarifario correspondiente."*

Con base en la información técnica recopilada, la Defensoría llegó a las siguientes conclusiones:

- El ICE debe iniciar sin más dilaciones la prestación del servicio de Internet a los usuarios según las categorías tarifarias establecidas por la ARESEP.
- Si las condiciones del mercado así lo imponen, el ICE debe competir con RACSA cobrando las tarifas que le aprobó la Autoridad Reguladora.
- El ICE no puede válidamente pretender contener la demanda del servicio de Internet por medio de los precios.
- No generalizar la prestación del servicio de Internet resulta discriminatorio.
- No cobrar los cargos por Internet a los usuarios que ya están recibiendo el servicio, no sólo atenta contra las finanzas del ICE, atenta contra los intereses de los usuarios.

Con base en lo anterior, la Defensoría recomendó al ICE

- Iniciar la prestación del Servicio de Internet al sector Comercial.
- Realizar las acciones necesarias para que los habitantes tengan conocimiento de que el ICE prestará el servicio de Internet al Sector Comercial con las tarifas aprobadas por la Autoridad Reguladora en abril del 2000.

- Si no lo había hecho aún, tomar las medidas correspondientes para la adquisición del equipo necesario para satisfacer la demanda de este servicio.
- Iniciar las gestiones de cobro a los usuarios que recibían el servicio para recuperar los ingresos por los servicios prestados que aún no ha cobrado y seguir cobrando en el futuro.

Asimismo, a la Autoridad Reguladora le recomendó:

- Seguir vigilando, como hasta el momento lo había hecho, la prestación del servicio de Internet que realiza el ICE, tanto en cuanto a la satisfacción de la demanda pendiente como en cuanto a la omisión de cobro a los sectores de Educación y Gobierno.
- Investigar los posibles efectos tarifarios y sobre la prestación del servicio de las pérdidas que hasta ahora ha tenido el ICE por la omisión de cobro.

Contra el Informe Final que contenía las recomendaciones, el ICE interpuso un recurso de reconsideración manifestando que el ICE nunca se ha negado a prestar el servicio de Internet por cuanto actualmente lo provee al sector Gobierno y a escuelas y colegios públicos. Además, indicó que por medio de RACSA, el ICE atiende a más de 45.000 usuarios residenciales y comerciales.

Para mejor resolver, la Defensoría solicitó a la ARESEP su criterio en relación con los argumentos expuestos por el ICE en el recurso de reconsideración interpuesto; al respecto, el ente regulador mantuvo el criterio emitido con anterioridad y agregó que *"No es de recibo el argumento de que el ICE presta el servicio de INTERNET a través de su subsidiaria RACSA, toda vez que ambas empresas operan como personas jurídicas independientes, con leyes de creación particulares, y además de que el ICE no está en posibilidad jurídica de subconcesionar a terceros ningún servicio de telecomunicaciones que se le ha otorgado por Ley y dado que al día de hoy brinda el servicio de INTERNET al Sector Gobierno y Educación, no se justifica ni técnicamente su negación al sector comercial y residencial..."*

Con base en lo anterior, la Defensoría consideró que el recurso interpuesto no introdujo en la investigación ningún elemento nuevo que pudiera dar motivo a la reconsideración de las recomendaciones ya vertidas. Asimismo, la Defensoría manifestó que RACSA y el ICE son dos personas jurídicas diferentes con marcos jurídicos distintos e independientes por lo que técnica y

jurídicamente no es posible sostener que los actos de RACSA son atribuibles al ICE, por ende en la actualidad mientras RACSA está prestando servicio de Internet a sus abonados de todos los sectores, el ICE solamente está sirviendo a los sectores de Gobierno y Educación.

Dada la firmeza de las recomendaciones de la Defensoría el ICE remitió un informe de cumplimiento que la Defensoría remitió a la Autoridad Reguladora para su análisis técnico. Analizada la respuesta del ICE, la ARESEP reiteró que el ICE se encuentra en capacidad de brindar el servicio y agregó que *"mientras se pone en ejecución el proyecto de "Desarrollo de la Red IP", se pueden efectuar las ampliaciones necesarias de los equipos existentes para incursionar en el mercado brindando servicios de Internet, con las tarifas aprobadas por la ARESEP."*

m. Requisitos de admisibilidad de las solicitudes tarifarias

La Defensoría de los Habitantes recibió la siguiente queja en relación con la actuación de la ARESEP:

- Incumplimiento a la Ley de la Autoridad de Servicios Públicos por parte de esta Institución en la tramitación del ajuste tarifario a la empresa SACSA de la línea de buses San José Cartago ya que la empresa SACSA solicitó un aumento tarifario a la ARESEP en el mes de diciembre de 1998, mismo que se le dio curso y se le autorizó, aunque no cumplía con los requisitos de admisibilidad de las peticiones tarifarias. Esta empresa no aportó certificaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que indicara si se cumplía o no con las leyes laborales y existe una denuncia en sede judicial por violación de la legislación laboral.
- La Municipalidad de Cartago solicitó un aumento tarifario en el servicio de agua, el cual fue resuelto a pesar de que ese Gobierno Local no aportó la certificación de cumplimiento de las obligaciones laborales, sino una carta de solicitud al Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social.

Realizada la investigación correspondiente, la Defensoría tuvo por comprobado lo siguiente:

i. Sobre el caso de SACS

A finales de 1998 la empresa de transportes SACSA solicitó a la ARESEP un ajuste de tarifas. Debido a una acción de inconstitucionalidad que aún no ha sido resuelta, la apelación de SACSA no ha podido ser conocida por la Junta Directiva de la ARESEP. A pesar de que la denuncia indicó que la empresa no presentó la certificación de cumplimiento de leyes laborales, ARESEP afirmó que sí la presentó pero que aún no había sentencia firme que comprobara el incumplimiento de tales normas. Finalmente, se comprobó que en la fijación nacional de tarifas del presente año, ARESEP no reconoció el incremento en los salarios debido a que las empresas no presentaron las certificaciones de cumplimiento de la legislación laboral.

iii. Sobre el caso del acueducto de la Municipalidad de Cartago

La Autoridad Reguladora dio trámite a la solicitud de aumento de tarifas del acueducto de Cartago, sin que la Municipalidad hubiese cumplido con el requisito de la certificación de la legislación laboral. El Ministerio de Trabajo encontró infracciones a la legislación laboral y de seguridad ocupacional, lo cual le impidió a la Municipalidad aportar la certificación. No obstante, durante la audiencia pública la alcaldesa de Cartago presentó una declaración jurada de que había cumplido con la mayoría de las prevenciones del Ministerio de Trabajo. Por otro lado, ARESEP reconoció que fue un error dar trámite a la solicitud de la Municipalidad de Cartago pero que razones de interés público no detuvo el proceso. Además, la ARESEP considera que mientras no haya resolución en firme de los tribunales laborales que constate la existencia de las infracciones, éstas no pueden afectar a la Municipalidad en sus trámites tarifarios.

A partir de lo anterior, la Defensoría concluyó lo siguiente:

- El principio de inocencia consagrado en la Constitución y la necesidad de que el ordenamiento jurídico le garantice seguridad jurídica a los administrados y que no serán sancionados sin previa demostración de su culpabilidad, se manifiestan en la decisión de ARESEP de no dar por incumplidas las normas laborales sino hasta que una autoridad judicial se manifieste al respecto. La Defensoría considera atinada la posición de la Autoridad Reguladora.
- Mientras la autoridad judicial competente no declare en firme la existencia de una infracción a la legislación laboral por parte de las empresas reguladas, la existencia de

una denuncia de aquéllas aun realizada por el Ministerio de Trabajo no es elemento suficiente para detener el proceso de revisión tarifaria de los regulados.

- Si bien es cierto es de recibo lo argumentado por ARESEP en cuanto a que el trámite tarifario continuó pues el error del ente regulador no debía causar perjuicio al Gobierno Local ni a los usuarios del servicio al prolongar la vigencia de tarifas deficitarias que atentasen contra la prestación del mismo, también es cierto que la Autoridad Reguladora debe ser rigurosa en lo que a la presentación de los requisitos de admisibilidad de las solicitudes tarifarias se refiere.

Con base en lo anterior la Defensoría recordó a la ARESEP que, en virtud del principio de legalidad de la Administración Pública y el principio de respeto a los actos propios de la Administración, la presentación de los requisitos que ese ente ha determinado como necesarios para la admisibilidad de las solicitudes tarifarias debe ser verificada antes de la admisión de éstas y que su levantamiento puede ocurrir solamente en casos excepcionales y mediante acto suficientemente motivado.

n. Comparecencia de la Defensoría ante la Comisión Mixta que analizó la situación del ICE

La Defensoría fue convocada para comparecer ante la Comisión Especial Mixta que analizaba la situación del ICE con el fin de que manifestara su criterio en relación con las necesidades y oportunidades del país en materia de energía y telecomunicaciones dentro del contexto de un proyecto nacional de desarrollo para los próximos 25 años. A continuación se resumen los principales temas abordados por la Defensoría ante la Comisión:

i. *En relación con el futuro del ICE*

- *La planificación y la garantía de acceso general a los servicios de electricidad y telecomunicaciones resultan estratégicas para el bienestar y desarrollo de un país tan pequeño y con recursos limitados como Costa Rica. De ello depende, en gran medida la calidad de vida presente y futura de los habitantes. Por eso, la Defensoría de los Habitantes considera que es tema prioritario examinar y determinar cuál es el mejor escenario para que tales condiciones se mantengan. En ese sentido, es necesario tener claro que el tamaño del mercado costarricense es reducido y debe analizarse si su potencial de crecimiento y capacidad adquisitiva permite la existencia sostenible de competencia.*

- *En este orden de ideas, y en la particular coyuntura histórica en que se discute el proceso de modernización del ICE, ya no sólo se trata de preguntarse si los mercados eléctricos y de telecomunicaciones costarricenses pueden presentar condiciones de competencia y si sus características presentes y futuras se acercan o se alejan de la posibilidad de que haya competencia regulada. Además de ello, de lo que se trata es de reflexionar si el ICE está en condiciones económicas, técnicas y humanas para enfrentar la eventual competencia.*
- *Sobre esas condiciones, la Defensoría considera que hay preguntas que requieren de una reflexiva respuesta:*
- *Si el mercado puede presentar condiciones de competencia ¿el ICE está en capacidad de enfrentarla?*
- *Además, si los mercados costarricenses tienden hacia la competencia imperfecta y eventualmente a la concentración, ¿es conveniente permitir la entrada de nuevos actores en el mercado?*
- *¿Qué necesita el ICE para enfrentar la competencia sin perder la inversión en capital humano e infraestructura?*
- *Si el ICE no está en capacidad de competir y el mercado tiene tendencias a la concentración ¿correría el país el riesgo de pasar de un monopolio público a un oligopolio o un monopolio privado?*
- *Si esto último ocurriera ¿está el país en capacidad organizar un sistema regulatorio tan completo y eficiente que impida abusos en materia de precios, abastecimiento y eventuales injerencias políticas?*
- Para la Defensoría de los Habitantes, el ICE tiene condiciones para seguir siendo empresa líder en las industrias de la electricidad y las telecomunicaciones, sin embargo, para mantener y mejorar esas condiciones, debería en un futuro cercano, tener las siguientes características:
 - **Posibilidad de reinversión de las Utilidades.** Debe eliminarse la transferencia de excedentes a través de la compra de bonos y la práctica de que el Poder Ejecutivo establezca los montos de transferencias que hace la empresa.
 - **Eliminar las limitaciones al gasto e inversión y las regulaciones sobre superávit mínimo.** Es claro que esto tendrá efectos macroeconómicos que deben ser analizados

en detalle. Aquí también debe analizarse la posibilidad de que el ICE salga de la muestra del Fondo Monetario Internacional y que se le considere como una empresa pública como los bancos, que tienen libertad de gestión.

- Debe tenderse a una regulación por ley de los bienes que son susceptibles de gravamen y un régimen de responsabilidad pecuniaria de los administradores en caso de gestiones ilegales o perjudiciales como en cualquier empresa privada.
- Idoneidad técnica, empresarial y solvencia moral de la Junta Directiva y Gerentes del ICE y sus subsidiarias.
- Debe establecerse una **evaluación periódica** de la gestión del ICE que no coincida con el proceso electoral inmediato.
- **Controles ex post** de la gestión: un buen sistema de responsabilidad por ilegalidades y actos perjudiciales para la empresa y un control posterior, aleatorio pero consistente por parte de la Contraloría podría funcionar mejor que los controles previos actuales.
- Obligatoriedad de contratar un **auditor externo** que emita su opinión sobre los estados financieros consolidados del ICE, como casa matriz, y sea fiscal de su Junta Directiva. Este esquema debe repetirse para todas las subsidiarias.

ii. En relación con la actual regulación de los servicios públicos

- Tratar de predecir el comportamiento de los mercados de energía y telecomunicaciones no es labor fácil. Sin embargo, es necesario tener presente a la luz de la experiencia en otros sistemas (que incluye la necesidad de “volver a regular” lo que se había “desregulado”), la posibilidad de que por el tamaño y las condiciones de nuestros mercados, a pesar de una eventual apertura, los mismos tengan tendencias monopolísticas, oligopolísticas o colusivas que siempre resultan lesivas para el consumidor pues pueden generar abuso de poder de mercado, exclusión al acceso a servicios, baja calidad, falta de información, contratos abusivos, ganancias excesivas para las empresas y precios altos para los consumidores, amén de comportamientos anticompetitivos que también al final de cuentas pueden lesionar a los usuarios.

- La potestad regulatoria no solamente debe abarcar la regulación de precios, debe referirse a condiciones de calidad de los servicios, relaciones entre oferentes y consumidores, protección del ambiente y demás derechos colectivos, protección de la competencia, administración de recursos como el espectro radioeléctrico y las fuentes energéticas, garantizar el acceso al servicio a toda la población en condiciones y precios accesibles y aplicar las sanciones que correspondan.
- En ese sentido, la Defensoría considera conveniente aprovechar la infraestructura regulatoria existente en el país y que debe ser mejorada en los puntos que a continuación se detallan:
 - Es innecesario crear un ente regulador específico para telecomunicaciones (o para ningún otro servicio público.) Debe revisarse la Ley de la ARESSEP y fortalecer sus competencias regulatorias.
 - Modificar las figuras del Regulador General y la Junta Directiva. La Defensoría propone la creación de un Consejo de Reguladores como órgano de máxima jerarquía compuesto a su vez por un Regulador por servicios públicos regulados. Esta conformación podría ser Electricidad, Telecomunicaciones, Acueductos, Alcantarillados y Saneamiento, Transporte e Hidrocarburos. De esta manera las decisiones en primera instancia las tomaría el regulador específico y el Consejo de Reguladores sería la instancia en alzada.
 - Establecer en la ley los requisitos técnicos y profesionales para ser regulador, los cuales deben ser afines a los temas sujetos a regulación. Asimismo, debe establecerse que el nombramiento que se haga de una persona que no reúna esos requisitos será inválido por lo tanto que en ninguna circunstancia los requisitos podrán ser levantados.
 - Perfeccionar el actual sistema de elección para la Asamblea Legislativa obligatoriamente discuta el tema de los nombramientos, lo cual implica eliminar la posibilidad actual de ratificaciones por silencio de la Asamblea. Debe mantenerse y fortalecerse la independencia y autonomía de la Autoridad Reguladora en relación con el Poder Ejecutivo. Asimismo, debe consignarse que el nombramiento de personas que no cumplan los requisitos será nulo de pleno derecho.

- Ampliar y fortalecer las potestades fiscalizadoras y de regulación de la ARESEP. Es necesario identificar los posibles ilícitos o conductas de los prestadores de servicios públicos que deban ser prohibidas y establecer paralelamente una sanción que cumpla con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
- En ese orden de ideas, es necesario establecer multas y cualesquiera otros tipos de sanciones administrativas para las conductas ilícitas dentro de un esquema acorde con su gravedad y el daño causado.
- Debe otorgarse al ente regulador potestades amplias en materia de regulación económica o tarifaria. En este sentido el actual artículo 31 de la ley de ARESEP es apropiado. No es conveniente amarrar al ente regulador con metodologías tarifarias específicas, exista o no competencia por el mercado o en el mercado, ya que legislativamente no puede preverse cómo puede comportarse una industria determinada. Una competencia tarifaria limitada a una o ciertas metodologías amarra de manos al regulador y le impide cumplir su misión eficazmente.
- Es necesario ampliar y fortalecer las potestades regulatorias en materia de calidad de los servicios.
- **Subsidios:** En nuestro sistema socioeconómico los subsidios en las tarifas de los servicios públicos para los sectores de menores ingresos son una necesidad insoslayable. Pero los subsidios deben ser transparentes y su determinación debe ser lo más técnica posible, de manera que los reciban quienes verdaderamente los necesitan.

Para la Defensoría, en materia de subsidios las reglas deben estar claramente definidas en temas tales como: quién recibe el subsidio y qué características debe reunir para tener ese beneficio, quién y cómo paga el subsidio y de dónde se obtienen los fondos, quién administra los fondos para subsidio (si no se subsidian directamente las tarifas), mecanismos de administración y control y un régimen sancionatorio efectivo tanto para quienes estando obligados a contribuir con el subsidio no lo hacen como para quienes cometen fraude.

- **Servicio universal:** Criterio similar le merece a la Defensoría el tema de la universalización de los servicios y los mecanismos para su financiamiento: la transparencia y el apego a la legalidad son pilares fundamentales de un sistema de "universalización del servicio".

Asimismo, la definición del servicio universal es fundamental, pues a la vez que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de todos los habitantes, debe garantizar el efectivo acceso a esos servicios e ir acorde con el desarrollo económico y tecnológico del sistema. En otras palabras, la universalización de los servicios debe ser un concepto dinámico en la ley y en la práctica y su regulación debe permitir su revisión y actualización periódicas.

iii. En relación con la industria de las telecomunicaciones

- El **espectro radioeléctrico**: La administración objetiva, técnica y transparente del espectro radioeléctrico es clave para cualquier sistema nacional de telecomunicaciones. La Unión Internacional de las Telecomunicaciones recomienda que el espectro sea administrado por el ente regulador de las telecomunicaciones, el cual también se recomienda que sea independiente y autónomo del Poder Ejecutivo. En ese sentido, la Defensoría considera que debe atribuirse a la ARESEP la administración del espectro.

El espectro es un bien demanial, inalienable y limitado. Ello, unido a que permite la existencia de gran parte de las telecomunicaciones modernas, hace que los fragmentos del espectro, en su mayoría, tengan un valor que debe ser calculado con criterios económicos y financieros, máxime cuando en los casos en que se pretenda pasar de un monopolio estatal en la industria de las telecomunicaciones a un sistema de competencia (por o en el mercado) la apertura puede implicar que el negocio pase del Estado a los sectores privados.

En ese sentido, si el espectro es otorgado por el Estado a terceros mediante la figura de la concesión es necesario que exista una evaluación económica e incluso social de esa concesión de manera que el Estado reciba una retribución justa por permitir que un tercero explote y lucre con el espectro. Esto lleva a pensar en que para cada licitación que el ente regulador realice para conceder un fragmento del espectro debe existir un valor base o mínimo sobre el cual los interesados deben ofertar. De esta manera se impediría que una frecuencia se otorgara por un precio inferior a su valor real.

La Defensoría tiene conocimiento de que actualmente el espectro radioeléctrico debe ser reordenado y ésta debe ser una de las primeras tareas del ente regulador, incluso antes de intentar cualquier concesión al sector privado.

- **Interconexión**: Mientras no haya un mercado verdaderamente competitivo, la interconexión debe ser regulada directamente por la Autoridad Reguladora. La interconexión es la columna

vertebral de la regulación de los servicios de telecomunicaciones. Cualquier abuso de precio que un operador de servicios de valor agregado con el operador de la red fija deba tolerar, será trasladado en la tarifa al cliente final. El acceso a los recursos esenciales debe, por las mismas razones, tener un tratamiento similar en el marco regulatorio.

- **Internet:** Poco a poco el acceso a Internet ha dejado de ser un lujo para convertirse en una necesidad tal que, puede ya considerarse cercana al servicio universal. La evolución de las infocomunicaciones ya exige que el acceso a Internet a costos razonables y para la mayoría de la población, se convierta en un derecho por satisfacer. Asimismo, de acuerdo con la información aportada por el ICE a la Autoridad Reguladora y el análisis realizado por sus técnicos, la Defensoría conoce que el ICE tiene plena capacidad para satisfacer un importante sector de la demanda de Internet a tarifas inferiores que las de RACSA.

iv. Sobre la industria eléctrica

- El **mercado de la electricidad:** La industria eléctrica tiene varias etapas; en algunas de ellas es posible que haya competencia y en otras no por tratarse de monopolios naturales. Así en el caso de la generación y la comercialización teóricamente puede haber espacio para la competencia sin que esto implique necesariamente que no haya regulación de ninguna índole. La transmisión es un monopolio natural que en la actualidad es responsabilidad del ICE el cual, en criterio de la Defensoría debe mantenerlo y ello implica que debe disponer de los recursos para hacerlo.
- Las **concesiones hidráulicas** tienen un valor económico, valor social y un valor ambiental. Ello quiere decir que a la hora de que el Estado tenga que definir si otorga o no una concesión para generación hidroeléctrica, la valoración económica, social y ambiental es indispensable para determinar el precio de esa concesión: el Estado no tiene por qué otorgarlas por un precio menor. En ese sentido, el ente que otorga las concesiones debe tener la obligación de valorar la concesión de acuerdo con parámetros económicos, sociales y ambientales definidos claramente por el Legislador para escoger entre ofertas e incluso rechazar aquella que a pesar de ser la única sea inferior al valor que el Estado le otorga a la concesión.

- **Costos ambientales:** Lo anterior lleva a la necesidad de incorporar el concepto de internalización de costos ambientales como parte de la estructura tarifaria que permita trasladar a los usuarios el pago por los servicios ambientales y de mantenimiento del recurso hídrico. Ello puede implicar la necesidad de crear un sistema eficiente de manejo de esos recursos que si bien son tarifarios, no necesariamente deben ser manejados por las empresas eléctricas.
- Debe incorporarse con efectividad la participación de la **sociedad civil** en la toma de decisiones del mercado eléctrico que puedan afectar sus derechos como comunidades. El Estado debe garantizar a las comunidades el acceso oportuno y efectivo a información suficiente sobre las decisiones que se pretenden tomar.
- Las empresas **distribuidoras de electricidad** son las que más tienen contacto con el usuario, por ello es necesario que sus obligaciones estén suficientemente contempladas en la ley. Entre tales obligaciones se encuentra la de brindar la cobertura del servicio. En ese sentido, es necesario establecer claramente los mecanismos por los cuales se financiarán la infraestructura eléctrica de distribución que permita llevar el servicio eléctrico a usuarios que no pueden pagar el costo de esa instalación y que estén fuera de las zonas electrificadas.
- **Componente ecológico:** Tanto para los proyectos de inversión privada como para los proyectos del ICE, considera la Defensoría que es indispensable que se hagan estudios sobre el impacto ecológico que estos puedan tener. El desarrollo energético del país no puede verse como un fin en sí mismo, si bien es sumamente importante tenemos que verlo en el entorno de un desarrollo global equilibrado.
- **Daño ecológico:** Debe establecerse una responsabilidad por los daños, tanto para el generador como para las autoridades públicas en los casos en que se irrespeten estas regulaciones.

ñ. Proyecto de Ley de General de Transporte Colectivo Intermodal

La Defensoría fue convocada para integrar una Comisión Especial Mixta para "Analizar a profundidad el Plan de Transporte Remunerado de Personas y su impacto en los Diversos

Factores Sociales.” El objetivo original de esta Comisión era analizar la situación del transporte público a la luz de los proyectos de modernización y sectorización. En la Comisión participaron representantes de MOPT; MINAE; ARESEP, CONADECO, INVU y el Foro Permanente de Organizaciones de Transporte Público.

En este tema la Defensoría señaló la necesidad de someter al conocimiento de la Comisión Especial el trabajo y logros de la Comisión Interinstitucional conformada por el MOPT, la ARESEP, el Proyecto Aire Limpio y Transporte MOPT/GTZ y la Defensoría en cuanto al Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio de Transporte Colectivo. Al exponer los avances del trabajo realizado en esta materia y especialmente los contenidos del Reglamento aprobado en junio del 2000, la Comisión Interinstitucional hizo hincapié en la necesidad que el tema de la calidad del servicio esté adecuadamente regulado en una ley y en los contratos de concesión. Estos planteamientos fueron acogidos por la Comisión.

Tema medular en la labor de la Comisión Especial Mixta ha sido la elaboración de un anteproyecto de ley para regular el transporte colectivo, necesidad que la Defensoría ha señalado en informes anuales anteriores. La Comisión puso en conocimiento de los sectores participantes el anteproyecto de “Ley General de Transporte Colectivo Intermodal”. En relación con esa propuesta, la Defensoría expuso su criterio durante las sesiones de la Comisión y le remitió varios documentos que plantearon su posición técnica y filosófica en relación con la regulación de este servicio público. Estos criterios se resumen a continuación:

- La nueva regulación debe tener como resultado un servicio que satisfaga las necesidades de los usuarios, un sistema tarifario que remunere justa y racionalmente a los operadores y que otorgue al Estado las potestades necesarias para que en un ámbito de respeto a los derechos de los habitantes, se garantice la seguridad, continuidad, adaptabilidad y en general la calidad del servicio con un equilibrio entre los dictados de la técnica, la protección del medio ambiente y las condiciones socioeconómicas del país.
- Ese concepto es el que informa al Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio y es el que la Defensoría considera debe estar incorporado y definido en el proyecto de ley con la siguiente redacción:

"Calidad del servicio: Es el resultado de la constatación del grado de correspondencia existente entre la forma en que el servicio se está prestando en un momento dado y las

condiciones exigidas por la Administración, en concordancia con las necesidades y expectativas de la población servida.”

- Las concesiones para la prestación del servicio de transporte colectivo deben otorgarse mediante el procedimiento de licitación pública.
- Debe cabe catalogarse al “servicio especial” como algo excepcional ya que la necesidad que pretende satisfacer no es colectiva sino se restringe a un grupo particular de usuarios, no es continuo a lo largo del día y no necesariamente tiene recorridos establecidos por la autoridad pública. Para este tipo de actividad, el Estado debe otorgar permisos con periodos cortos de 1 año que permitan el control de cumplimiento de requisitos de seguridad y calidad.
- La Defensoría propuso que el servicio especial de transporte de estudiantes sea regido por un reglamento emitido por el Consejo de Transportes, de aplicación obligatoria en las instituciones educativas públicas y privadas que cuenten con servicio de transportes para su personal administrativo, docente y de estudiantes. La Defensoría manifestó que tal reglamento debería al menos contemplar:
 - Regulaciones que establezcan la responsabilidad del Ministerio de Educación en la contratación de las empresas de buses que presten el servicio de transporte a instituciones educativas públicas.
 - Regulaciones sobre la responsabilidad de los centros educativos privados en la contratación de empresas de buses para el transporte de sus alumnos.
 - Requisitos para la explotación
- La Defensoría considera que el plazo de las concesiones es importante para efectos regulatorios y para efectos de revisar y eventualmente modificar las características en que se está prestando el servicio. Entre más largo sea el plazo de la concesión, más pueden diluirse en el tiempo las facultades regulatorias y de reorganización que tiene la Administración. Por otro lado, es necesario que el plazo sea tal que los operadores puedan ser sujetos de crédito.

- Lo anterior permite pensar que ese plazo debe estar relacionado con la vida útil de las unidades. Asimismo, debe analizarse la vida útil de las unidades del servicio urbano es la misma que la de los servicios interurbanos y ello podría arrojar incluso plazos de concesión diferentes según el tipo de servicio.
- La Defensoría considera que si bien es cierto la experiencia, inversión y buen desempeño empresarial son elementos que podrían inclinar la balanza hacia una renovación de la concesión, ello contravendría el principio de otorgamiento de las concesiones mediante el proceso de licitación pública.
- En ese sentido, la Defensoría propuso que las concesiones no sean renovables pero que en la tabla de evaluación de las ofertas se otorgue un mayor puntaje a las calificaciones obtenidas por las empresas que se encuentran operando según el Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio.
- Debe diseñarse un sistema de sanciones que contemple tanto el tema de calidad del servicio como el cumplimiento de las condiciones en que éste debe prestarse.
- En este tema, la Defensoría presentó una propuesta técnica para que las deficiencias en la calidad del servicio tuviesen repercusiones tarifarias.
- De acuerdo con el Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio, la presentación de un estudio de calidad vigente aprobado por el Consejo de Transportes es un requisito que los operadores deben presentar para poder iniciar un procedimiento de revisión de tarifas. Este es un requisito que debe estar contemplado en la ley y que si la competencia tarifaria es de la ARESEP ésta debe solicitarlo como condición indispensable de admisibilidad de una solicitud de revisión de tarifas.
- La Defensoría propuso que el proyecto de ley tenga un capítulo dedicado a la "calidad del servicio" que al menos contemple: estándares de calidad, derechos de los usuarios, evaluación de la calidad mediante el respectivo Reglamento y los mecanismos de publicidad de los resultados de las evaluaciones.
- La competencia tarifaria debe otorgarse en forma exclusiva a la ARESEP, tanto en fijaciones ordinarias como extraordinarias.

Mientras la Comisión Especial Mixta trabajaba sobre el texto del proyecto de ley, la Defensoría tuvo conocimiento de que la Comisión Plena Segunda de la Asamblea Legislativa se tramitaba un proyecto de reforma del artículo 21 y derogatoria del artículo 11 de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas, Ley N° 3503, artículos relativos al término de las concesiones y a la imposibilidad de que una misma empresa fuera dueña de varias rutas, respectivamente. La Defensoría hizo patente su preocupación por la eventual reforma parcial y aislada de la ley 3503 mientras en la Comisión Especial Mixta discutía una propuesta de proyecto de ley con la finalidad de dotar al sector de un régimen regulatorio completo, ágil y coherente, y en la cual tema de la duración de las concesiones no había logrado un acuerdo entre los diferentes sectores que conformaban la Comisión.

Por ello, la Defensoría abogó para que la eventual reforma al artículo 21 y la derogatoria al artículo 11 de la ley 3503 se discutiera en el seno de la Comisión Especial Mixta con la concurrencia de todos los sectores involucrados, tal y como se ha había ese momento, solicitud que fue acogida.

Al momento de elaboración del presente Informe, los señores diputados miembros de la Comisión Especial Mixta analizan las propuestas y observaciones de las instituciones y sectores participantes.

4. Protección al Consumidor: El precio del arroz

En el año 2000, como en años anteriores, la producción nacional de arroz fue insuficiente para abastecer el mercado local y se hizo necesario importar una tercera parte de nuestro consumo anual.

De marzo a abril se consumió arroz importado. Al momento de la importación el precio internacional de ese grano estaba, según lo informó el propio Ministro de Agricultura, un 42% más bajo que el precio del arroz nacional que se venía consumiendo.

Como se informó hace un año se le solicitó al señor Ministro de Economía revisar y ajustar los precios del este producto, único de la canasta básica que tiene precio fijado, a fin de que por justicia el consumidor se beneficiara de las bondades de la apertura comercial y se le retribuyera de esta manera su sacrificio cuando, en aras de proteger al productor y al industrial, se le sube el precio para que aquellos cubran sus costos y obtengan una utilidad razonable y se aumentan los aranceles como medida de protección.

Contrario a lo esperado mediante oficio DM-101-2000 del 15 de mayo el señor Ministro de Economía, contesta indicando que en esta oportunidad el beneficio no será efectivo para el consumidor toda vez que en resguardo de la producción nacional se acordó aumentar los derechos arancelarios a la importación al nivel máximo permitido del 35% y que además se aplicó una cláusula de salvaguardia especial adicional que consiste en una tasa de un 30% entre \$201.40 y el precio CIF de importación, que en ese momento producía un efecto de un 7% del precio final.

En respuesta se remitió el oficio DAEC-130-2000 el 1º de junio, externando la preocupación por las decisiones tomadas, ya que si las importaciones de esta época pretenden cubrir el desabastecimiento nacional por insuficiencia de la producción, no es de recibo argumentar que las mismas tuvieron por objetivo proteger al productor nacional, en momentos en que no tiene por qué ser afectado si no está produciendo.

Para la Defensoría era de esperar que se favoreciera al consumidor local con los bajos precios y una vez importada la cantidad equivalente al faltante del consumo nacional, se establecieran las medidas proteccionistas indispensables para evitar importaciones que desplazaran la demanda del arroz de producción nacional a nivel industrial o comercial.

Las medidas adoptadas preocupan a la Defensoría en razón de que todo el eventual beneficio que en justicia correspondía a los habitantes se trasladó a favor del fisco y del sector privado, en momentos en que no se justificaba proteger al productor pues como se indicó, no estaba produciendo.

En razón de lo expuesto la Defensoría solicitó reconsiderar lo actuado como Ministro de Economía, Industria y Comercio y como Ministro de Comercio Exterior e informar de lo decidido.

A la anterior misiva el MEIC respondió : *"...La presión a que está sometido el gobierno por parte de sectores que se sienten amenazados, ha impedido que el consumidor aproveche las ventajas de la apertura, exigiendo una constante y excesiva intervención política en el mercado, que es del todo inconveniente y no hemos podido evitar."*

Posteriormente el 22 de agosto se publicó en los diarios que se ajustarían los precios de compra del arroz en granza al productor y que el señor Ministro advertía que esta alza repercutiría en el precio final al consumidor.

Ante tal noticia la Defensoría envió un nuevo oficio al MEIC donde le expuso al nuevo ministro los antecedentes desde marzo, en relación al tema y le dice:

"El día 22 del mes de agosto, salió a luz pública que se ajustarán los precios de compra del arroz en granza al productor y que el Ministro Dent advierte que esta alza repercutirá en el precio final al consumidor.

Lo hasta aquí expuesto lleva a una única conclusión: que el consumidor siempre paga; paga la protección del sector agrícola e industrial - aún en contra de la libre competencia que se supone promueve el gobierno- y paga también los aumentos de precio al agricultor; en especial si se trata del consumidor pobre que no puede sustituir el consumo de este grano y cuyo gasto familiar se limita a productos básicos, porque no tiene capacidad para adquirir otros bienes que no sean los de subsistencia.

Considera la Defensoría que los beneficios de la apertura comercial deben traducirse en un incremento en la calidad de vida de los costarricenses, sobre todo mediante la posibilidad de mejorar el consumo de productos básicos en cuanto a cantidad, calidad y precio.

En concordancia con todo lo expuesto, la Defensoría desea saber qué medidas adoptará el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, a fin de garantizar al consumidor el respeto a su legítimo derecho a la protección de sus intereses económicos y sociales, tal cual está establecido en el artículo 46 de la Constitución Política y en los artículos 28, 29, 30 de la Ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor."

Lo anterior fue respondido mediante oficio DM-234-2000, indicando que el gobierno se vio en la necesidad de comprometer a todo el sector arrocero en un convenio de "solidaridad" entre agentes comerciales y el consumidor para mantener la normalidad frente a las condiciones internacionales.

Conforme dicho convenio, los industriales podrían importar libremente la cantidad necesaria para cubrir el desabastecimiento nacional, pagando aranceles y salvaguardias, bajo el compromiso de comprar la totalidad de la cosecha nacional, trasladando al productor parte de las ganancias obtenidas con las importaciones mediante un reconocimiento adicional de entre ₡200 y ₡400 según la calidad, sobre el precio pagado el año anterior, con lo que no requeriría un aumento del precio oficial y " El consumidor tendría su parte, pues aunque no se beneficiaría de las ventajas del precio internacional, no experimentaría los acostumbrados aumentos anuales."

Según indicó el señor Ministro, el convenio no se respetó por lo que se emitió un decreto aumentando el precio al productor, ya que no se dio el pago voluntario.

Al final el consumidor terminó pagando de nuevo a favor de un reducido grupo de productores e industriales.

La Defensoría de los Habitantes lamenta que esta situación se haya dado a pesar de las diversas excitativas enviadas a los jefes responsables.

5. Morosos de la Caja Costarricense del Seguro Social

Desde 1997 la Defensoría de los Habitantes ha manifestado una profunda preocupación por la morosidad de muchos patronos en el pago de las cuotas obrero patronales, situación que repercute en la calidad de los servicios de salud de la población y que provoca que se lesionen los derechos individuales de los asegurados empleados de estos patronos.

En razón de lo anterior es que, con sustento en el artículo 1º de la Ley N°7319 y sus reformas, la interpretación propia del artículo 24 de la Constitución Política donde se recalcó que el derecho a la privacidad para proteger bienes jurídicos como el honor y la reputación no es un derecho irrestricto, el voto 5507-94 de la Sala Constitucional ¹⁶⁹ y el artículo 30 de la Constitución, que permite el libre acceso a los departamentos administrativos para obtener información de interés público, quedando a salvo sólo los secretos de Estado. La Defensoría de los Habitantes hizo reiteradas solicitudes a la Caja Costarricense de Seguro Social para que le entregara la lista de patronos morosos por concepto de cuotas obrero-patronales, a lo cual esa institución se negó.

El 8 de agosto del 2000, tras analizar el dictamen de la Procuraduría General de la República, relativo a la publicación de la lista de personas que mantienen operaciones morosas o situaciones irregulares originadas en créditos del extinto Banco Anglo Costarricense, la Defensoría consideró que los criterios aplicados serían congruentes con el caso de los morosos de la Caja, en razón de lo cual, mediante oficio DAEC-197-2000, reiteró la posición ante ese ente, en el sentido de que la lista de las personas físicas y jurídicas que se encuentran morosas debía ser puesta a disposición de la opinión pública.

¹⁶⁹ Que dice: " la publicación simple y pura de un dato que no contiene inherentemente juicio sobre la reputación de una persona, no puede conllevar lesión ilegítima a aquel derecho", esto en relación con la publicación de datos relativos a sobregiros otorgados por parte de un banco del Estado.

Al respecto, el Presidente Ejecutivo de la CCSS respondió informando que la petición de la Defensoría fue conocida por la Junta Directiva de la Caja y que ésta dispuso hacer la consulta a la Procuraduría General de la República.

La Procuraduría se pronunció el 13 de setiembre del 2000, mediante oficio C-217-2000 fundamentando su posición en los siguientes términos:

- Costa Rica se ha caracterizado por ser un país con una trayectoria no solo pacifista sino de apego a las instituciones democráticas, a la justicia y a la solidaridad social. Todo esto ha permitido que se fortalezca y consolide el Estado Social de Derecho.
- Como producto de dicha concepción del Estado, en los últimos cincuenta años se han creado y fortalecido una serie de instituciones sociales –Universidad de Costa Rica, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Mixto de Ayuda Social- entre las que destaca la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Señala la Procuraduría varios pronunciamientos de la Sala Constitucional en los que se destaca el deber del Estado de repartir y utilizar al máximo los recursos de la comunidad en provecho de los grupos o sectores socialmente desprotegidos en beneficio de la igualdad, pero sin perjuicio de la propiedad y la libertad.
- Encontramos así que la Procuraduría considera que la seguridad social es un pilar esencial del Estado Social de Derecho con rango constitucional (Art. 73 C.P.), que además constituye un derecho constitucional de cada uno de los habitantes del país (Art. 74).
- Ante esta situación, la Procuraduría señala que tratándose de organismos públicos interesa la situación de morosidad entendida como retardo o incumplimiento de las obligaciones ya que esa morosidad puede ocasionar un perjuicio al interés público cuando afecta la estabilidad financiera, la correcta prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de los fines que justifican la existencia de la entidad pública. (C 174-2000).
- La Procuraduría indica también que en la concepción más moderna del Estado, en razón de la eficacia que demandan los ciudadanos, se requiere una mayor participación de éstos en las etapas de elaboración, toma de decisiones y ejecución, así como en las actividades de

control de la función administrativa, sobre todo en el caso de aquellos servicios públicos asociados a derechos constitucionales primarios como es el caso de la seguridad social.

- Considera la Procuraduría que la participación del administrado en la actividad de control de las instituciones de seguridad social es necesaria y conveniente ya que un Estado ineficiente no puede cumplir con sus obligaciones constitucionales de orden prestacional y esto genera a su vez la pérdida de confianza en las instituciones públicas.
- De lo anteriormente expuesto se desprende que el derecho constitucional de que goza el habitante a la seguridad social lo legitima para exigir de los funcionarios públicos que prestan los servicios de seguridad social la máxima diligencia en el ejercicio de sus funciones. Además al ser el asegurado el beneficiario directo del servicio, le otorga el derecho de solicitar toda la información que juzgue oportuna, siempre y cuando no se refiera a un asunto de interés privado o tenga el carácter de confidencial.

Para concluir la Procuraduría consideró que:

- 1.- La morosidad de las cuotas de los seguros sociales es un asunto de interés público.*
- 2.- Existe una norma legal que reconoce el derecho a favor de las organizaciones de trabajadores, patronos y del asegurado de solicitar a la Junta Directiva de la CCSS información sobre la morosidad y acerca de las medidas que se están desarrollando para su erradicación, con lo cual es jurídicamente procedente que, dentro de ella, se incluya la lista de morosos.*
- 3.- En vista de que la morosidad de las cuotas obrero patronales es un asunto de interés público, a tenor del artículo 30 constitucional, cualquier persona puede solicitar la lista de morosos de la seguridad social.*
- 4.- Consecuentemente, la Junta Directiva de la CCSS está en el deber de entregar la lista de morosos a quien lo solicite."*

Enterada la Defensoría de dicho dictamen, con fundamento en el mismo solicitó la lista de morosos a la CCSS, la cual fue remitida el 20 de setiembre.

Por otro lado, y a raíz de la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, se incorporó al cuerpo normativo de la CCSS algunas modificaciones que vienen a facilitar el control de los morosos de la Caja, especialmente las reformas introducidas al artículo 74 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N° 17 de 22 de octubre de 1943.

Dentro de los instrumentos de control más valiosos está el que se haya establecido como requisito indispensable, el estar al día en el pago de las obligaciones obrero patronales, para poder realizar trámites administrativos, tales como solicitudes de permisos, exoneraciones o

licencias, inscripciones en los registros públicos, procesos de contratación pública, disfrute de cualquier régimen de exoneración e incentivo fiscal entre otros.

Preocupada por la aplicación efectiva de estas disposiciones, la Defensoría, envió cartas al Banco Central de Costa Rica, Dirección General de Aduanas, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda, Dirección de Tributación Directa, FONAFIFO, ICT, INCOPECA, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Obras públicas y Transportes y PROCOMER recordándoles la existencia de dicha disposición y su obligación de verificar que los solicitantes de trámites y beneficios no estuvieran morosos con la CCSS antes de dar admisibilidad a cualquier solicitud.

El Ministro de Comercio Exterior informó que no podía cumplir esta disposición pues la CCSS no le suministraba la información necesaria. Ante esta situación se llamó la atención de la Caja, en el sentido de la urgencia de resolver esta situación y ésta respondió que estaba en vías de solución y que ya se había instalado un programa especial en varias instituciones lo que permitía la consulta directa por vía electrónica. La Defensoría exteriorizó su satisfacción por la pronta solución y solicitó se le mantenga informada sobre las instituciones donde quede instalado el programa a fin de dar seguimiento al cumplimiento de la disposición legal de marras.

6. Acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo Número 28877-H que determina el 6% del Producto Interno Bruto para la Educación

Mediante el Decreto Ejecutivo Número 28877-H publicado en La Gaceta N° 164 del 28 de agosto del 2000, se estableció la metodología que se usaría para el cálculo del PIB y que se emplearía como base para asignar los fondos a la educación pública del país conforme lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política. La Defensoría planteó una acción de inconstitucionalidad contra este decreto argumentando que no se cumplía con el precepto constitucional, y que más bien el decreto significaba un retroceso con respecto al espíritu de la reforma impulsada por nuestro legislador; ya que dicha metodología, a criterio de la Defensoría, no trasladaba el 6% de los recursos del PIB al sector educación.

Los argumentos esbozados en la acción de inconstitucionalidad cuestionaban el por qué el decreto establecía que para asignar el presupuesto al sector educación se utilizaba un PIB con

año base 1966, y no 1991 como se estaba haciendo para efectos de todas las variables macroeconómicas que el país estaba utilizando a partir del año 2000.

Es claro, para la Defensoría, que la escogencia del año base, se fundamenta en un año que refleje el comportamiento normal de una economía determinada; asimismo, de que el PIB se debe estar actualizando a fin de que se acerque lo más posible al desenvolvimiento real de la economía a la cual pretende explicar, y en ese sentido el PIB es la medida más usada para poder determinar con mayor precisión la creación de la riqueza de un país o región en particular.

Bajo la premisa de que el PIB refleja la riqueza de una Nación, el Banco Central de Costa Rica reconoció públicamente que el PIB que se calculaba en el país, utilizando como año base 1966, subvaloraba el crecimiento económico en aproximadamente un 30%, y por lo tanto, se hacía necesario actualizar tanto el año base como la metodología de cálculo del mencionado indicador.

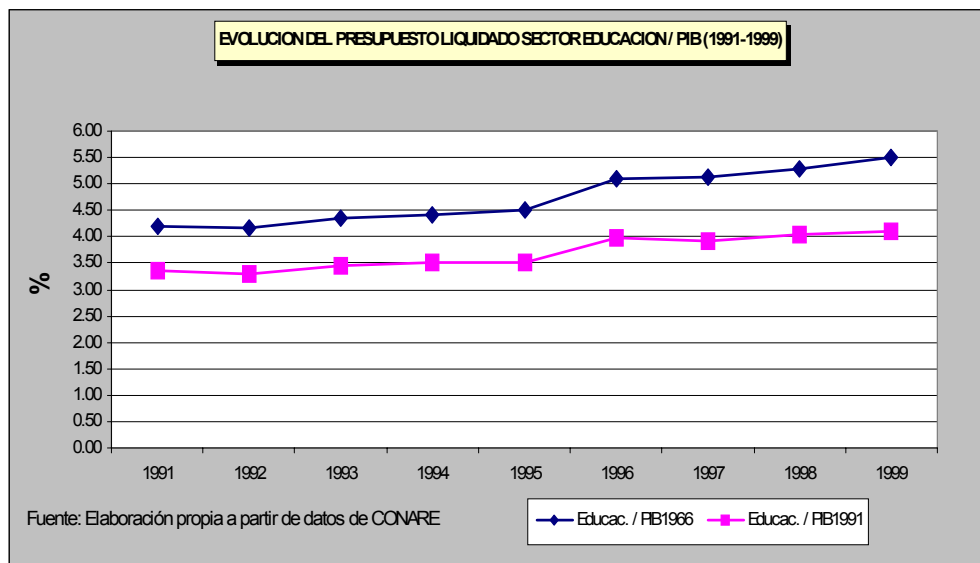
Por otro lado, la voluntad del legislador a través de la reforma al artículo 78 de la Constitución Política, mediante la Ley N° 7676 del 23 de julio de 1997, es clara al plantear que de la creación de riqueza nacional, un 6% corresponde al sector educación.

Si bien, el transitorio de la ley mencionada faculta al Poder Ejecutivo a determinar mediante decreto el procedimiento para calcular el PIB, y a partir de él, establecer el porcentaje que se le debe asignar mediante Presupuesto de la República al sector educación, dicho indicador debe reflejar la situación real del comportamiento de la variable económica en cuestión, ya que de no ser así, y con tal de cumplir con el precepto constitucional, cualquier gobierno puede establecer mediante decreto que el año base para calcular el PIB es 1966, y de esta forma se cumpliría con lo establecido en la Constitución.

En ese sentido, si bien la Defensoría de los Habitantes reconoció que el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para establecer vía decreto el procedimiento para el cálculo del PIB, la metodología que se adopte debe reflejar el comportamiento real de la economía costarricense, y no de una que se ajustaba a un comportamiento de Costa Rica en los años sesenta.

Asimismo, si se observa el comportamiento desde 1991 hasta 1999 del presupuesto liquidado por el sector de educación, con la medición de ambos PIB, se evidencia una asignación menor

de recursos con respecto al comportamiento real de la economía, como se desprende del siguiente gráfico.



Es evidente que durante el período 1991-1999 con ninguna metodología, al sector educación se le asignó al menos el 6% del PIB, pero a pesar de eso el Poder Ejecutivo, con el decreto impugnado, establece una metodología que no refleja la realidad económica del país, la cual lesiona los derechos económicos de los educandos costarricenses, ya que no podrán recibir vía educación pública el fruto del mayor crecimiento de la producción nacional, tal y como fue el espíritu del legislador constituyente.

Para el año 2000 y 2001, se mantiene dicha tendencia, agravada con el hecho que al no calcular el Banco Central el PIB con año base 1966, sino con año base 1991, la única forma de realizar una aproximación al crecimiento del PIB con año base 1966 es aplicarle la tasa de crecimiento del PIB con año base 1991, lo cual significa suponer que la estructura de producción de ambos PIB es igual, desconociéndose por lo tanto que la actualización se realizó precisamente porque la anterior metodología no representaba el comportamiento real de la economía nacional.

Por lo tanto, si bien el Poder Ejecutivo está facultado para establecer el procedimiento para determinar el PIB, situación que no se cuestionó, el mismo debe reflejar el comportamiento de la creación de bienes y servicios del país lo más ajustada posible al comportamiento real de la economía nacional, y por lo tanto la utilización de dos PIB lo que hace es distorsionar el

comportamiento real que debe tener este indicador y su proporción dedicada al sector educación, y así hacer efectivo el derecho constitucional consagrado en el artículo 78 de la Carta Política.

Asimismo, la Defensoría estimó que el Decreto Ejecutivo violentaba además, los principios de proporcionalidad y razonabilidad, que la Sala Constitucional ha ido delineando como parámetros de constitucionalidad para todas las normas y actos públicos. En ese sentido, la norma impugnada no solamente debía estar acorde con el texto de la Constitución, sino que también debía ser armónica con el principio de razonabilidad, cosa que también incumple al establecer como base para el cálculo del 6% para la educación superior, el PIB del año 1966.

El Decreto vendría además, a profundizar las ya abiertas diferencias entre las dos Costa Ricas; la de los que puedan acceder a una educación de calidad, generalmente privada, y los que deberán seguir en educación pública, cada vez de menor calidad, con lo que se favorece la consolidación del dualismo en términos de desarrollo nacional.

Pero también existe otro motivo adicional para justificar la presentación de la acción de inconstitucionalidad, y es el hecho de que el Estado de Costa Rica (además de lo dispuesto por el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, y en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y a las obligaciones que en orden a la educación ahí se establecen a cargo del Estado) recientemente, mediante la Ley n.º 7907 de 3 de setiembre de 1999, aprobó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", que reconoce como un derecho fundamental de la persona el derecho a la educación.

La acción de inconstitucionalidad, perseguía rescatar de forma íntegra el espíritu del artículo 78, que dejaba bien claro que de la producción de riqueza nacional una parte de la misma se debía reinvertir en la educación pública, y que por lo tanto no era el comportamiento de las finanzas públicas la que debía determinar cuánto se invierte en este sector.

La educación debe verse como una inversión en beneficio de las actuales y futuras generaciones. Precisamente, ese fue el objetivo pretendido con la reforma al artículo 78 de la Constitución Política.

Por otra parte, al estar de por medio un derecho humano fundamental de los habitantes de la República, toda interpretación que se haga de las normas jurídicas, así como todas las opciones que elijan las autoridades públicas en ejercicio de sus potestades, han de ser aquellas que más beneficien el disfrute efectivo de este derecho fundamental.

Vivimos en un Estado Social de Derecho, que propugna por la intervención del Estado en pro del desarrollo humano, en todos sus niveles, y del bien común. Así, independientemente de la política económica o financiera que adopten las autoridades de turno, es menester que la misma esté orientada a la consecución de aquellos objetivos que impone el Estado Social de Derecho.

No obstante lo anterior, la Sala Constitucional rechazó los argumentos esbozados por la Defensoría de los Habitantes, por lo que para asignar el presupuesto para la educación pública se utiliza un PIB con un año base de hace más de treinta años, mientras que para todas las demás actividades así como para efectos de establecer el comportamiento de otras variables económicas con respecto al PIB se utiliza el PIB con año base 1991.

7. Administración de acueductos por parte de sujetos de derecho privado

A través del análisis de solicitudes de tarifas de acueductos se ha detectado que algunos no cuentan con los requisitos de ley para prestar ese servicio.

Lo anterior se afirma por las siguientes razones:

En el caso de aguas administradas por sujetos de derecho privado, el ordenamiento jurídico establece las reglas por medio de las cuales esta situación puede darse.

Al respecto, La Procuraduría General de República manifestó en su dictamen C-089-88 del 27 de mayo de 1988 que, salvo aquellos que han celebrado un convenio con el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ningún ente privado puede administrar un acueducto público:

“Puesto que los acueductos están destinados a la prestación continua de un servicio público a una colectividad, satisfaciendo necesidades de sus miembros, el despliegue propio de las actividades sólo puede realizarse por organismos habilitados con apego al ordenamiento”

“Arribamos entonces a la conclusión de que entes diversos de AyA, las Municipalidades, Empresa de Servicios Públicos de Heredia, Asociaciones de Desarrollo Comunal (a través

de los Comités de Acueductos Rurales) u otros organismos locales con los que AyA llegue a celebrar un convenio (...) estarían impedidos para administrar acueductos públicos.”

Además, el artículo 3 de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, debe interpretarse en armonía con el resto del ordenamiento jurídico y por lo tanto, la administración de acueductos para uso poblacional por parte de entes privados solamente puede ocurrir en aquellos casos en que se haya suscrito un convenio con el AyA o que se haya conformado una Asociación Administradora de Acueducto y/o Alcantarillado.

Con base en lo anterior la Defensoría recomendó a la ARESEP no autorizar tarifa a estos acueductos, hasta tanto su situación legal no sea normalizada.

Sin embargo, la Autoridad Reguladora ha aplicado ese criterio y ha autorizado aumentos de tarifas, rechazando el criterio de la Defensoría con base en su interpretación del artículo 3° de la Ley 7593.

En razón de lo anterior la Defensoría ha iniciado un intenso estudio de la situación, a efecto de garantizar a los habitantes que se respete el marco jurídico, en el cual debe desenvolverse la prestación del servicio de acueducto como servicio público que es.

Dicho estudio se ha iniciado con la conformación de una Comisión Interinstitucional en la que se ha invitado a participar a todos los entes involucrados y es coordinada por el Area de Gestión Administrativa con el apoyo del Area de Asuntos Económicos. Actualmente se encuentra bastante avanzado el diagnóstico preliminar y la recopilación de criterios de los diferentes entes, pretendiéndose realizar una investigación de campo de la cual se obtenga información necesaria para elaborar en el menor plazo posible un documento propuesta de solución, con base en la legislación vigente y si es del caso presentar propuestas de reformas. Todo esto con el fin de garantizar el servicio a los usuarios a costo razonable, aparejado a un uso adecuado de los recursos y la protección del ambiente.

8. Taller de choferes

A través del análisis del entorno, de las quejas de los usuarios y con el intercambio de opiniones con funcionarios de otros entes involucrados en el tema de la calidad del transporte público, en el cual está implícito la seguridad y la satisfacción del usuario, se hizo evidente la necesidad de

divulgar información, capacitar a los usuarios y a los prestadores de los servicios. Es así como se pensó en elaborar todo una programa de cooperación interinstitucional con la colaboración de la GTZ.

Para ello se firmó el convenio antes mencionado dentro del cual se incluyó el subobjetivo 4 como: "Un programa de educación ambiental teniendo como tema central la contaminación del aire, la divulgación de derechos ciudadanos y de los usuarios del transporte público", que quedó bajo la coordinación del Area de Divulgación y que en lo que corresponde al tema del transporte público tiene como enlace a tres funcionarias del Area de Asuntos Económicos.

Como paso inicial en el desarrollo de dicho subobjetivo, se tiene planeado hacer un primer taller dirigido a Choferes de autobuses, para lo cual ya se elaboró un plan con los temas a tratar y se están contactando los posibles instructores que los van a desarrollar. Además se coordinó con las Cámara de Transportista a fin de no se quedaran por fuera temas que por su experiencia consideraran importante incluir dentro del taller, además se pretendía solicitar el aporte de medio tiempo de los choferes para que asistieran al evento, encontrándose tan buena acogida que ofrecieron el tiempo completo, con lo cual podrán asistir sin que se les rebaje del salario los días que estén en el taller.

El taller se realizará a finales de febrero o inicios de marzo en las instalaciones del INA en Alajuela.

9. Taller de usuarios

Como quedó plasmado en el informe anterior, producto del trabajo de una comisión interinstitucional se elaboró un Modelo de Evaluación de la Calidad del Servicio, para ser aplicado al transporte público remunerado de personas.

La Defensoría presentó entonces, ante la Comisión Interinstitucional, una propuesta para realizar un foro con la participación de representantes de los usuarios de todos los cantones del país con al doble finalidad de divulgar el Sistema y a la vez obtener insumos para adaptar el Modelo a las características del transporte y a las necesidades de los usuarios de áreas no metropolitanas, ya que si bien es cierto el Modelo está diseñado para el área metropolitana, es posible ajustarlo para que sea aplicable a todo el país. Para la realización de

esta actividad, se contó con la colaboración del Foro permanente de Usuarios y de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo.

Esta iniciativa se hizo realidad durante las dos primeras semanas de julio del 2000. Su organización es liderada por la Dirección de Asuntos Económicos en coordinación con la Dirección de Promoción y Divulgación-Proyecto Finlandia de la Defensoría y el resto de la Comisión Interinstitucional. Se realizó en dos etapas: la primera la constituyó el Foro para los usuarios de las zonas urbanas del país; participaron representantes de más de 50 organizaciones comunales de todas las provincias. La segunda contó con la participación de más de 60 organizaciones comunales que representan a los cantones que tienen áreas rurales. En ambos casos, la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría realizó actividades previas de motivación e información en las cuales participaron miembros de la Comisión Interinstitucional. Durante la realización de los Foros se levantó una Memoria que sirvió de insumo para el ajuste del Modelo.

A partir de la conclusión del Foro y el afinamiento del Sistema producto de todas las actividades de divulgación, la propuesta quedó lista para ser analizada por el Consejo de Transporte Público; que lo aprobó y la incorporó como parte del contrato de concesión.

CAPITULO 2

AREA DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

A. PROYECTO PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COMUNIDADES COSTARRICENSES

En el informe de labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al periodo 1998-1999, se estableció que la Institución había puesto en marcha un plan piloto de apertura de oficinas, procediéndose en ese sentido con la Oficina Regional de Liberia. Sin embargo, y con base en los informes recibidos que indicaban que la mayoría de las denuncias individuales recibidas provenían del cantón en donde se localizaba la oficina versus una cantidad mínima proveniente de los otros cantones, se pudo determinar que este plan reprodujo el esquema de dificultad de acceso a los servicios de la Defensoría por parte de los habitantes de las zonas alejadas de la sede de dicha oficina regional.

Es por ello que la Defensoría de los Habitantes definió, desde hace dos años, que la estrategia de descentralización de la acción institucional se haría por medio de procesos ambulatorios donde, sin abrir nuevas sedes regionales, se posibilitara a las distintas comunidades del país el acceso a la información, a la difusión y capacitación en el campo de los derechos humanos, a la vez que los habitantes de todas las regiones tuvieran acceso a los servicios de asesoría y defensa de los derechos de los habitantes. Esta política da inicio en 1999 y tiene como propósito una ampliación de la cobertura geográfica en la atención de las necesidades de los habitantes.

Los objetivos que orientan esta iniciativa de descentralización institucional son los siguientes:

- Promover y divulgar los derechos de los habitantes.
- Facilitar y promover espacios de participación ciudadana.
- Propiciar espacios autogestionarios para la protección y defensa de los derechos humanos.
- Facilitar la interacción entre los habitantes y las instituciones públicas.
- Fortalecer espacios de consolidación para la democracia participativa.
- Ampliar los espacios de interacción en los procesos de formulación de políticas públicas y toma de decisiones.

En el marco de estos objetivos se desarrolla el proyecto "Promoción y Difusión de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses", financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Finlandia. El proyecto da inicio en el mes setiembre de 1999, y en este informe se presentan los resultados alcanzados de mayo del 2000 a enero del 2001. La cooperación del Gobierno de Finlandia es por el monto total de ₡87.165.000.00.

Estos recursos se incorporaron al presupuesto de la Defensoría de los Habitantes siguiendo todos los procedimientos establecidos por el Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República.

Esta iniciativa parte del principio de que el respeto por los derechos humanos requiere indiscutiblemente de una práctica que implica una actitud y forma de vida, que debe garantizar este respeto tanto en el ámbito privado como en el público. Con ello se busca, ante todo, la convivencia pacífica, equilibrada y justa entre los distintos sectores y grupos de la sociedad, sin exclusiones, respetando las diferencias y propiciando la igualdad de oportunidades, en la defensa por la diversidad cultural, la protección del ambiente y la lucha constante contra todas las formas de discriminación.

En este contexto, la Defensoría de los Habitantes efectúa distintas actividades y acciones de promoción, difusión y capacitación en el campo de los derechos humanos, con el propósito de contribuir a fortalecer principios tales como la democracia, tolerancia, solidaridad y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Estos elementos se constituyen en condiciones indispensables para la construcción y consolidación de una sociedad más justa, armoniosa y de mayor prosperidad para todos y todas, en todo el país, cubriendo el nivel local, regional y nacional.

En el marco del proyecto se ejecutan distintas acciones encaminadas a propiciar espacios de reflexión conjunta entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, donde se promueve el intercambio de criterios y posiciones ante problemas comunales, fortaleciendo el acercamiento entre ambos sectores, creando las condiciones de una práctica cotidiana que la Defensoría propone como esencial, tanto para el análisis de los problemas como para la búsqueda de soluciones. Estos espacios de participación y reflexión son impulsados por la Defensoría en las distintas regiones del país, como una contribución directa al paso hacia una verdadera democracia participativa.

Se definen así temas y grupos prioritarios en el trabajo de promoción, difusión y capacitación en derechos humanos:

- Población discapacitada.
- Género.
- Ejercicio activo de la ciudadanía.
- Población Indígena.
- Medio Ambiente
- Población migrante.
- Juventud.
- Grupos organizados.

1. Metodología de intervención utilizada

Cuando se dio inicio a la ejecución del proyecto, se definió que el ingreso a las distintas Regiones del país se realizaría de manera progresiva para permitir una acumulación de experiencia del equipo profesional y poner a prueba la metodología de intervención utilizada, y para realizar los ajustes de acuerdo a las necesidades encontradas en la práctica, en cada una de las Regiones. Para este período se cuenta con actividades de organización, capacitación, difusión y promoción en todas la Regiones del país. En el trabajo directo con los grupos sujetos de la acción institucional, se utiliza una metodología participativa, entendiéndola como un proceso integrador, activo y formativo para poder promover una transformación personal y colectiva en los procesos de promoción y difusión de Derechos Humanos. Este concepto se constituye en el instrumento básico para la elaboración de los módulos de capacitación de las distintas temáticas que se abarcan.

El trabajo de inserción en las distintas regiones está establecido como un proceso de acercamientos sucesivos para identificar las necesidades y características particulares de cada área; se actualiza el inventario general en cuanto a organizaciones de la sociedad civil en los distintos frentes y se actualiza el inventario de instituciones públicas. Esto permite contar con un diagnóstico actualizado de cada región.

En este campo la Defensoría ha definido la necesidad de unificar esfuerzos con instituciones y proyectos que, por sus objetivos y propuestas de trabajo, se constituyen en aliados estratégicos

del proyecto, que acompañan a la Institución en diversas acciones de difusión y promoción de derechos humanos en comunidades costarricenses.

El proceso de inserción se consolida con la realización en cada Región geográfica de un Taller sobre Derechos Humanos, Cultura de Paz y Participación Ciudadana, integrando en esta actividad a funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Se facilitan de esta forma los espacios de reflexión y se contribuye a fortalecer el campo de la educación para la Paz. Estos espacios de participación ciudadana están orientados a promover la defensa y respeto de los Derechos Humanos en la lucha contra todas las formas de violencia que afectan a nuestra sociedad, tema que reviste fundamental importancia en la Costa Rica contemporánea.

La interacción entre funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil en estas actividades es considerada como un espacio importante de reflexión conjunta entre estos sectores. Se consolidan de esta forma las bases de lo que se ha denominado rendición de cuentas que no es ni más ni menos que el legítimo derecho que tienen los habitantes de pedir cuentas a los funcionarios públicos y el correlativo deber de éstos de rendirlas. Estos son cambios de actitud y espacios que la Defensoría propicia en cada región por medio de distintas acciones.

Cuando se desarrollan procesos de capacitación o promoción en los cantones y distritos de manera simultánea se realizan actividades denominadas "puertas abiertas," que consisten en brindar la atención individualizada de quejas y consultas que tienen los habitantes sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado, junto con una labor de promoción y distribución de material informativo y educativo. En estas actividades participan los Oficiales de Admisibilidad de la Defensoría realizando labores de defensa. Dentro de ese marco, colaboran en las giras que se efectúan y reciben consultas y quejas, las que posteriormente se incluyen en el sistema informático y se tramitan en las oficinas centrales.

En este proceso participan distintas instituciones y proyectos con los cuales se comparten intereses, tal es el caso de la participación que han tenido el Proyecto Estado de la Nación, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ). Generalmente se realizan exposiciones de material audiovisual o gráfico sobre distintos temas de derechos humanos de interés para las comunidades.

A continuación se presenta un cuadro resumen sobre las temáticas tratadas, y material educativo elaborado en el último año.

Temática tratada y material educativo elaborado para promoción

TEMAS	Descripción
Participación ciudadana	Sistemas de Evaluación de la Calidad del Servicio de Transporte Colectivo
Derechos Humanos y Trato Ciudadano	Elaboración de material didáctico con la participación y asesoría de grupos de distintos grupos étnicos. (Ver dibujo)
Municipalidades	Separata sobre trato ciudadano y desarrollo urbano y ambiental (Informe Anual 1999-2000)
Género	Guión Didáctico para facilitadoras y reproductoras de los talleres. Separata del Informe Anual: Aproximaciones a la Violencia de Género contra las Mujeres. Serie sobre derecho: <ol style="list-style-type: none"> 1. Hablemos sobre Nuestros Derechos 2. Conozcamos la Ley sobre Violencia Doméstica 3. Nuestro Derecho a una vida libre de Hostigamiento Sexual
Migración	Las Migraciones en los 90s Origen y Consecuencias
Desarrollo Sostenible	Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible
Derechos Humanos Varios	5 Desplegables informativos Volantes Informativos

2. Actividades desarrolladas

En este apartado se presentan las principales actividades realizadas por Región en materia de inserción, capacitación, difusión, así como de las actividades de defensa.

a. Difusión de derechos con estudiantes de secundaria

Se realizaron actividades de información y promoción con grupos de estudiantes de tercer ciclo y educación diversificada, por medio de charlas con contenidos sobre aspectos generales de derechos humanos, función de la Defensoría de los Habitantes, y acceso a los servicios de la

Institución. De igual forma, se dan a conocer los objetivos del proyecto y las acciones a realizar en la zona. Hasta este momento se han cubierto 4,955 estudiantes.

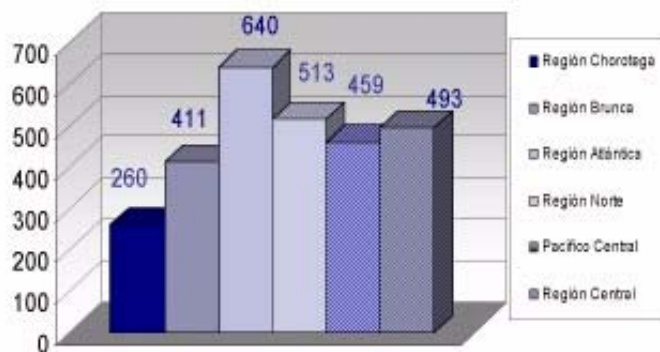
	Colegios visitados	Número de estudiantes
CHOROTEGA	10	1,126
BRUNCA	8	1,186
HUETAR NORTE	9	1,153
PACIFICO CENTRAL	3	400
ATLANTICA	4	1,090
Total		4,955

Cuadro 3

**Actividades de Capacitación por Región .
Area de promoción y Difusión de Derechos Humanos
Período de mayo 2000 a enero 2001**

Región	Participantes
Región Chorotega	260
Región Brunca	411
Región Atlántica	640
Región Norte	513
Región Pacífico Central	459
Región Central	493
Total	2,778

Actividades de Capacitación realizada en las distintas
Regiones del país durante el período de mayo 2000 a febrero del 2001



b. Actividades de Capacitación

i. *Región Chorotega*



Cantones

Liberia
Hojancha
Nandayure
Nicoya
Carrillo
Filadelfia
Bagaces
Cañas
Tilarán
La Cruz
Santa Cruz

Talleres	Fecha, Lugar	Cantón y población meta	Participantes
Género y Violencia	Junio 10, 2000 SILOR	Santa Cruz: grupos organizados	21
Juventud y participación	Junio 10, 2000 SILOR	Santa Cruz: jóvenes líderes	18
Juventud y participación	Junio 7, 2000 Liceo de Tilarán	Tilarán: jóvenes líderes	31
Género y violencia	Junio 8, 2000 Centro Diocesano	Tilarán: grupos organizados	21
Género y violencia	Junio 9, 2000 Hotel Cañas	Cañas: trabajadoras de Aquacorporación	35
Género y violencia	Junio 9, 2000 Hotel Cañas	Cañas: trabajadoras de Aquacorporación	26
Género para funcionarios	Julio 15, 2000 Municipalidad	Cañas: funcionarios públicos	18
Género y violencia	Julio 15, 2000 Municipalidad	Cañas: grupos organizados	18
Derechos humanos y participación	Septiembre 27, 2000 Salón Comunal	La Cruz: ADIS	10
Juventud y Participación	Enero 11, 2001, Salón Comunal	Cabeceras	15
Género y violencia	Septiembre 28, 2000 Salón Comunal	La Cruz: grupos organizados de mujeres	37
Derechos Humanos, Género y Violencia	Enero 11, 2001, EBAIS	Cabeceras	10
Total			260

Los talleres se han dirigido a funcionarios públicos o grupos organizados de la sociedad civil. La participación institucional ha sido excelente, en esta región han estado presentes el MINAE, el IDA, docentes del Ministerio de Educación, los Tribunales de Justicia, la CCSS, el INS. De la sociedad civil han estado en los talleres campesinos y campesinas de asentamientos agrícolas, mujeres organizadas, fundaciones y organizaciones de "bien social", damas voluntarias, grupos de la pastoral de la Iglesia católica, estudiantes. En general los talleres tienen una duración de 4 a 5 horas, sin embargo la población asistente manifestó en las evaluaciones que debería ampliarse el tiempo y la cobertura.

ii. Región Brunca



Cantones
 San Isidro
 Buenos Aires
 San Vito
 Ciudad Neily
 Ciudad Cortés
 Osa

Taller	Fecha y lugar	Cantón y Población meta	Participantes
Género y violencia (funcionarios)	Mayo 10 , 2000 Salón Cruz Roja	Osa: Funcionarios públicos	15
Género y violencia	Mayo 12, 2000 Salón Cruz Roja	Osa: organizaciones de mujeres e independientes	8
Juventud y participación	Mayo 12, 2000 Salón Parroquial	Osa: jóvenes líderes	22
Reunión, comisión Derechos Humanos.	Mayo 12, 2000 Casa cural	Osa: Líderes de la comunidad	13
Juventud y participación	Mayo 13, 2000 CCSS	Golfito: jóvenes líderes	9
Juventud y participación	Junio 20, 2000 Casa juventud	Pérez Zeledón: jóvenes líderes	41

Género y violencia	Junio 21, 2000 Escuela Santa Cruz	Buenos Aires: padres de familia de la Escuela y docentes	30
Calidad, servicio transporte	Junio 22, 2000	Pérez Zeledón: ADIS	57
Género y violencia	Julio 26, 2000	Pérez Zeledón: asociaciones de mujeres	34
Capacitación Asuntos municipales	Agosto 3, 2000	Corredores: ADIS	22
Género y violencia	Septiembre 13, 2000 Hosp Escalante	Coto Brus: Funcionarios públicos	52
Género y violencia	Septiembre 19, 2000 Eurekita	Corredores: organizaciones	20
Género para funcionarios	Septiembre 20, 2000 Cruz roja	Coto Brus: Funcionarios públicos	32
Participación para jóvenes	Septiembre 20, 2000 Cruz Roja	Coto Brus: jóvenes líderes	15
Derechos Humanos y Participación indígenas y adultos	Enero , 2001, una casa	Buenos Aires, Cabagra	10
+Derechos y participación, juventud y niñez	Enero, 20 2001, un patio	Buenos Aires, Cabagra	21
Total			411

En el período comprendido por este informe se realizaron 14 eventos en la Región. Todas estas actividades tuvieron una gran recepción en las distintas comunidades, teniendo en todos los casos una participación activa de los sectores involucrados, fundamentalmente de los y las representantes de las organizaciones de la sociedad civil. En especial los talleres de participación ciudadana dirigidos a la juventud, fueron comprendidos por los asistentes como una actividad para ser reproducida en las organizaciones de pertenencia.

iii. *Región Atlántica*

iv.



Cantones

Limón
Bribri
Siquirres
Matina
Guácimo
Guápiles

vi.

v.

vii.

Taller	Fecha y Lugar	Cantón y población meta	Participantes
Calidad, servicio transporte	25-May-00 Limón Centro Caribe	Limón, asociaciones de desarrollo de la provincia.	20
Taller de inserción, derechos Humanos y Defensa	25-May-00 Limón Centro Caribe	Limón. Población civil y empleados públicos de la Región	145
Género y violencia	26-May-00 Limón COOPEUTBA	Limón: mujeres organizadas de la Región	36
Coordinación mujeres trabajadoras del sexo	30-Jun-00 Limón A.Colegio Inmac.	Limón. Funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales y mujeres trabajadoras del sexo.	35
Asuntos municipales, capacitación a ADIS	30-Jun-00 Limón CENFOCAP	Limón. Asociaciones de la Región	49
Género y Violencia	07-Jul-00 Amarba	Matina .Mujeres organizadas	47
Derechos Humanos e Defensoría Informe	01-Ago-00 Pococí Hotel Suerre	Pococí: organizaciones y funcionarios públicos de Pococí, Siquirres, Sarapiquí.	118
Género y Violencia	17-Ago-00 Talamanca Casa Cultura Puerto Viejo	Talamanca. Organizaciones de mujeres	14
Género y Violencia	18-Ago-00 Talamanca Casa cural. Bribí	Talamanca Organizaciones de mujeres	5

Género y Violencia	25-Ago-00 Matina Salón Comunal	Matina: mujeres organizadas	39
Género y Violencia	01-Nov-00 Paraíso Salón Comunal	Talamanca: mujeres de la comunidad	36
Género y Violencia	02-Nov-00 Sixaola Ebais	Talamanca: mujeres de la comunidad	13
Género y Violencia	03-Nov-00 Shiroles Talamanca Centro de capac	Shiroles: hombres y mujeres de la comundiad	43
Derechos Humanos y Discapacidad	14-Nov-00 Siquirres Casa de la Cultura	Siquirres	28
Proceso constructivo material didáctico	11-Dic-00 Talamanca Centro de capac		12
Total			640

Todos los cantones de la región han sido cubiertos durante este período, con las distintas actividades realizadas. Se ha contado con la presencia de funcionarios de la gran mayoría de instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil. Se destaca la presencia de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, asociaciones de mujeres y ambientalistas.

Cabe mencionar el apoyo y asesoría que se ha recibido de un grupo de pobladores de diferentes grupos étnicos del Cantón de Talamanca en la construcción de un material didáctico que servirá para ser utilizado en el resto del país, el cual permitirá analizar los problemas sociales, económicos y políticos de una comunidad, y definir las alternativas de organización y las posibilidades legales de defensa.

iv. *Región Norte*



Cantones
San Carlos
Guatuso
Upala
Los Chiles
Sarapiquí
Río Cuarto de Grecia

Taller	Fecha y Lugar	Cantón y población meta	Participantes
Calidad, servicio transporte	12-Jul-00 URCOZON	San Carlos : Asociaciones de Zona Norte	10
Coordinación asuntos migrantes de la Zona Norte	20-Jul-00 Centro diocesano	San Carlos :Asociaciones de Zona Norte	15
Derechos indígenas	20-Jul-00 URCOZON	San Carlos. Población de Guatuso	10
Jóvenes de San Carlos, Defensoría	20-Jul-00 URCOZON	San Carlos Población de Zona Norte	22
Taller de inserción, Derechos Humanos y defensa.	20-Jul-00 Centro diocesano	San Carlos Población de Zona Norte	171
Género y violencia	31-Ago-00 Upala	Upala, funcionarios organizados	31
Juventud y participación	31-Ago-00 Salón Parroquial	San Carlos Jóvenes de todo el Cantón.	60
Juventud y participación	12-Sep-00 Pital. Cruz Roja	Población de Pital y distritos vecinos	11
Participación y ambiente	12-Sep-00 Pital Cruz Roja	Pital, funcionarios públicos y miembros de organizaciones	42
Juventud y participación	13-Sep-00 Aguas Zarcas Gimnasio	San Carlos; Líderes de Aguas Zarcas.	32
Derechos humanos y participación	27-Nov-00 Tongive Iglesia Bautista	Guatuso: pueblos indígenas	30
Derechos humanos de las y los jóvenes	28-Nov-00 Guatuso	Guatuso: Jóvenes líderes de territorios indígenas y población latina mestiza	30
Derechos humanos y discapacidad	06-Dic-00 San Carlos Centro Diocesano	San Carlos: Miembros de organizaciones	19
Derechos Humanos, Género y Juventud	15-Dic-00 San Carlos Hotel Los Lagos	Funcionarios públicos de Guatuso	30
Total			513

En la Región se han llevado a cabo 13 actividades de capacitación, en las cuales han participado habitantes de todos los cantones. Las instituciones presentes han sido el Ministerio de Salud, JAVDEVA, CCSS, PANI, INA, Municipalidades, Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Educación Pública, así como representantes de cooperativas, asociaciones, representantes eclesiásticos, estudiantes y Asociaciones de Desarrollo.

v. *Región Pacífico Central*



Cantones
 Puntarenas
 Esparza
 Miramar
 Parrita
 Quepos
 Aguirre
 Cóbano
 Paquera
 Lepanto

Taller	Fecha y Lugar	Cantón y población meta	Participantes
Taller de inserción, Derechos Humanos y defensa	05-Oct-00 Hotel Rancho Casa Grande	Aguirre, Población de la Región.	103
Taller de inserción, Derechos Humanos y defensa.	31-Oct-00 Casa de la cultura	Puntarenas, Población organizada y funcionarios públicos de Costa de Pájaros, Montes de Oro, San Mateo, el Desmonte, Isla de Chira.	86
Derechos Humanos y participación	08-Nov-00 La Hawiana	Parrita: Ecos de Pueblo Nuevo, La Julieta, La Palma, El Tigre, El INVU	29
Género y violencia	24-Nov-00 Municipalidad	Parrita: mujeres organizadas de Pueblo Nuevo, La Julieta, La Palma, El Tigre, El INVU	33
Juventud y Participación	24-Ene-2001	Montes de Oro la Mina , En la Escuela Cedral	43
Derechos humanos Género y Violencia	24 –ene-2001	Montes de Oro la Mina , En la Escuela Cedral	23
Derechos Humanos y Discapacidad	25-Ene-2001	Orotina, Salón Parroquial	23
Derechos Humanos, Género y violencia	25-Ene-2001	Orotina, Centro en la Cruz roja	16
Derechos humanos , Género y Violencia	31-Ene-2001	Cóbano , Salón Parroquial	9
Derechos humanos y Participación	31-Ene-2001	Cóbano , Salón Parroquial	11
Derechos Humanos Género y Violencia	8-Feb-2001	San Mateo Centro, Oficina de la Mujer	26
Participación y Juventud	8 –Feb-2001	San Mateo Centro, Oficina de la Mujer	20

Participación y Ambiente	8 -Feb-2001	San Mateo Centro , Oficina de la Mujer	12
Derechos Humanos y Juventud	15-Feb.-2001	Lagunillas de Tárcoles, Salón Comunal	25
Total			459

Esta Región ha sido una de las últimas en ser incorporadas al proyecto, sin embargo ha atraído la atención de la Defensoría en forma muy particular, debido a la organización y procesos de funcionamiento de algunas instituciones del Sector Público que están proponiendo metodologías participativas y, por tanto, los talleres y charlas en torno a derechos de los habitantes han resultado de interés y conveniencia a sus propósitos.

vi. *Región Central*



Cantones
San José
Turrialba

Taller	Fecha y Lugar	Cantón y Población meta	Participantes
Calidad, servicio transporte	01-Jul-00 San José CENECOOP	San José: asociaciones de desarrollo	30
Calidad, servicio transporte	07-Jul-00, San José CENECOOP	San José. Asociaciones de todo el país.	49
Asuntos municipales, informe	17-Jul-00, San José Tribunales	San José: Todo el país	149
Derechos humanos y participación	26-Oct-00, Turrialba Casa de la cultura	Turrialba: grupos organizados	32
Género y violencia	10-Nov-00, MAG	Turrialba , PROCAL, Asoc de parceleros, de desarrollo, ASTU del Cantón de Turrialba y Jiménez	20
Derechos humanos y discapacidad	10-Nov-00 Cruz Roja	Turrialba ECOS, representantes de organizaciones del Cantón	40

Informe sobre Defensoría de la Mujer y Promoción y difusión.	16-Nov-00 San José Casa México	Turrialba :Todo el país	115
Ch.Derechos y deberes de los usuarios de la CCSS con énfasis en la participación social.	22-Nov-00 Hotel Ambassador	San José Funcionarios de la CCSS de San José.	30
Trato ciudadano	23-Nov-00 Servicio Civil	San José Funcionarios del Servicio Civil en San José.	28
Total			493

Los eventos realizados en la Región Central han sido principalmente aquellos que por sus características requieren de la presencia de representantes de organizaciones y de funcionarios públicos de todo el territorio nacional.

iii. Actividades de defensa

Durante este período se han atendido durante el período del informe, un total de 637 consultas, presentadas en las actividades de puertas abiertas procedentes de todos los cantones de las Regiones del país.

En este apartado se presenta un resumen de los resultados obtenidos en las actividades de defensa, que consiste en la asesoría directa que brindan los profesionales del Proyecto a los habitantes sobre situaciones particulares donde ellos identifican una violación a sus derechos ciudadanos.

Instituciones referidas en las consultas realizadas por las y los habitantes por región.

Recibidas por el Proyecto de Promoción y Divulgación en el periodo 2000 al 2001

Institución sobre la cual se consulta	R. Atlántica	R. Brunca	R. Chorotega	R. Norte	R. Pacífico Central	R. Central	S.R	Total
Privada	37	22	8	16	7	5	1	96
Caja Costarricense de Seguro Social	27	25	12	4	5	3	1	77
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	14	10	5	3	9			41
Banco Hipotecario de la Vivienda	9	4	12	1	6		1	33
Ministerio de Educación Pública	4	9	5	5	6			29
Ministerio de Salud	6	6	1	3	5	1		22
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	8	4	2	2	4			20
Instituto Costarricense de Electricidad	5	3	5	1	5			19
Instituto Mixto de Ayuda Social	9	8	1	1			1	20

Ministerio de Ambiente y Energía	6	5	1	1		1		14
Despachos Judiciales	6	3			4			13
Poder Judicial	5	4	1	3	1			14
Ministerio de Obras Públicas y transportes	4	3		3	1	2		13
Municipalidad de Siquirres	11							11
Municipalidad de Osa		11						11
Instituto de Desarrollo Agrario	2	2		6	1			11
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	5	1	1	2	1			10
Instituto Nacional de Seguros	1	6			2			9
Ministerio de Seguridad Pública	1	2	2	2	2			9
Municipalidad de San Carlos				9				9
Municipalidad de Matina	7							7
Patronato Nacional de la Infancia	4	1		2				7
Municipalidad de Limón	6							6
Municipalidad de Corredores		6						6
Municipalidad de Aguirre					6			6
Defensoría de los Habitantes de la República	1	1	2			1		5
Municipalidad de Golfito		5						5
Sin Datos	2	1		4	3	6	7	23
Municipalidad de Buenos Aires		4						4
Municipalidad de Tilarán			4					4
Municipalidad de Puntarenas					4			4
JAPDEVA	3							3
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	1				2			3
Ministerio de Justicia y Gracia	1	1	1					3
Registro Civil	1			2				3
Municipalidad de Nandayure			3					3
Municipalidad de Upala				3				3
Municipalidad de Parrita					3			3
Fundación Promotora de Vivienda	2							2
Hospital Dr. Tony Facio Castro	2							2
Municipalidad de Pococí	2							2
Banco Cooperativo Costarricense, R.L		2						2
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo		2		1	2			5
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo		1		1				2
Municipalidad de Turrialba						2		2
Municipalidad de Abangares			2					2
Municipalidad de Nicoya			2					2
Banco Popular y de Desarrollo comunal					2			2
Municipalidad de Esparza					2			2
Comisión Nacional de Emergencia	1				1		1	3
Dirección Nacional de Desarrollo de la comunidad	1							1
Hospital de Guápiles	1							1

Instituto Nacional de Aprendizaje	1							1
Junta de Protección Social de San José	1							1
Municipalidad de Talamanca	1							1
Mutual Cartago de Ahorro y préstamo	1							1
Organismo de Investigación Judicial	1							1
Banco Nacional de Costa Rica		1						1
Municipalidad de Coto Brus		1						1
Instituto Costarricense de Ferrocarriles						1		1
Ministerio de Hacienda						1		1
Municipalidad de Cartago						1		1
Banco de Costa Rica			1		1			2
Comisión Nacional del Consumidor			1					1
Municipalidad de La Cruz			1					1
Municipalidad de Santa Cruz			1					1
Mutual Heredia Ahorro y Préstamo			1					1
Asamblea Legislativa				1				1
Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos				1				1
Dirección General de la Tributación Directa				1				1
Dirección General de Migración y extranjería				1				1
Hospital de San Carlos				1				1
Ministerio de Hacienda				1				1
Municipalidad de Guatuso				1				1
Colegio de Abogados					1			1
Instituto Costarricense de Pesca y acuicultura					1			1
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico					1			1
Ministerio de la Presidencia de la República					1			1
Municipalidad de Montes de Oro					1			1
Total								637

En general, las inquietudes o denuncias de los habitantes hacen referencia a la falta de respuesta a las gestiones por ellos efectuadas; planteamientos realizados por los ciudadanos ante las instituciones; deterioro en la prestación de los servicios de las municipalidades, ministerios u otras instituciones. Las instituciones más requeridas por los habitantes fueron: La Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Banco Hipotecario de la Vivienda, el Instituto Mixto de Ayuda Social entre otras.

B. PROYECTO "HACIA UNA SOCIEDAD LIBRE DE PROGRAMACIÓN TELEVISIVA VIOLENTA"

1. Antecedentes

A partir del mes de junio del año 2000, la Defensoría inició gestiones en torno a uno de los temas que consideró como de vital trascendencia en el desarrollo de la sociedad costarricense: el de la no violencia en los medios de televisión.

En esta ocasión se decidió enfocar el análisis del tema a partir del rol de los medios de comunicación en la generación de violencia, particularmente el de la programación televisiva violenta.

Para tales efectos, se sostuvieron reuniones con representantes de los diferentes actores de la sociedad, directamente relacionados con el asunto: el sector empresarial, los principales anunciantes, las agencias de publicidad, las empresas de televisión, Ministros de Gobierno (Ministerios de Justicia, Comercio Exterior, Economía); con los medios de comunicación, así como con algunos formadores de opinión pública.

Con posterioridad a las sesiones de trabajo señaladas con anterioridad, la Defensoría inició gestiones con cada una de las partes a fin de presentar y acordar un plan de trabajo que permitiera el desarrollo de algún tipo de iniciativa que permitiera la difusión de la idea de una sociedad libre de programación televisiva violenta, gracias a un proceso de sensibilización.

Durante las primeras actividades entre junio y noviembre del 2000, el objetivo fue el de presentar la idea y demostrar como, con un esfuerzo conjunto es posible tomar acciones que nos conduzcan a una sociedad libre de violencia televisiva.

Las premisas de trabajo de la Defensoría fueron las siguientes:

- Estudios realizados en el ámbito nacional e internacional demuestran que si bien la violencia es multicausal, la programación televisiva violenta tiene una alta incidencia en el deterioro de la seguridad ciudadana y en las formas de convivencia armónica.

- La experiencia demuestra que la censura como mecanismo predominante no puede resolver por si solo este grave problema por lo que es necesario impulsar nuevas alternativas de abordaje
- Experiencias desarrolladas en otros países están demostrando que, además de los considerables beneficios sociales, es posible para las empresas anunciantes incursionar en el campo de la televisión libre de violencia, sin afectar sus políticas de mercadeo ni sus proyecciones financieras.
- Es necesario superar la tesis de que se debe continuar buscando el “estudio definitivo” para demostrar la influencia de la violencia televisiva. Nadie en esta materia es dueño absoluto de la verdad.
- Es necesario superar la etapa de las confrontaciones filosóficas. Se requiere pasar a una etapa de colaboración y responsabilidad compartida.

En relación con este esfuerzo, la Defensoría de los Habitantes se planteó como objetivo de trabajo el siguiente:

Propiciar los esfuerzos necesarios para que los sectores involucrados directamente en la programación televisiva (anunciantes, empresas de publicidad y medios de televisión) asuman plenamente su responsabilidad en este campo mediante acciones de corto y largo plazo.

En una primera etapa, la Defensoría se concentró en el análisis de dos aspectos, uno de ellos el del impacto de la programación televisiva (ya que la televisión es uno de los instrumentos de comunicación a los que se tiene mayor acceso, en la sociedad contemporánea) y la relación de causalidad que podría tener ésta con la violencia y, por otra parte, el papel de los empresarios como uno de los principales actores en lo relacionado con la programación televisiva que se transmite en el país.

En Canadá, diversos estudios científicos llegaron a la conclusión que “existe una estrecha relación entre la violencia televisiva y violencia social”. Como se señala en un documento elaborado bajo la coordinación del señor Keith Spicer, en su calidad de Presidente de la Comisión Canadiense de Radio y Telecomunicaciones “la población pronto se dio cuenta que si treinta segundos de anuncios televisivos pueden cambiar las actitudes y los comportamientos

del consumidor, entonces un largometraje con contenidos violentos, necesariamente debe impactar a los televidentes".¹⁷⁰

Diversos estudios realizados en los Estados Unidos han permitido establecer que la televisión constituye la fuente primordial de socialización y de información cotidiana y que ejerce además un efecto paulatino y acumulativo en los individuos, determinando conductas, actitudes, normas sociales, prejuicios y hasta ideologías políticas. Con respecto a la violencia, diversos análisis han demostrado que la televisión puede tener efectos tales como desensibilización, miedo y un aprendizaje de actitudes y conductas violentas, especialmente entre niños y adolescentes.

De acuerdo con una investigación publicada por la American Psychological Association (estudio de B. Bushman, Department of Psychology, Iowa State University, 1998) se utilizaron tres experimentos para determinar si la violencia en la televisión favorece la retención de los comerciales en la memoria. Se logró determinar que los participantes del experimento que vieron cintas violentas, tenían una memoria más pobre en relación con los comerciales que aquellos que veían cintas no violentas.

Para Robert L. Wehling, Vicepresidente de Mercadeo Global y Relaciones Gubernamentales de Procter & Gamble, es importante buscar mayores alternativas con las que se transmitan mensajes fácilmente comprensibles para la audiencia. Continúa señalando Wehling que alrededor de la industria televisiva se pueden desarrollar infinitas discusiones, pero que sin embargo, una programación televisiva no violenta no afecta las posibilidades financieras de los anunciantes ni de las empresas de televisión, además de que es viable y trae consigo considerables beneficios sociales.¹⁷¹

Por otro lado, en investigaciones realizadas en Costa Rica se determinó que, de lunes a viernes, los niños y niñas menores de 12 años ven aproximadamente de 5 a 6 horas diarias de televisión y que en 200 minutos se producen cerca de 130 delitos, entre los que cabe mencionar: difamación, lesiones, amenazas, daños a la propiedad. Las "propuestas de solución" se refieren a la agresión verbal y física, descalificación, autoritarismo, manipulación, intimidación, sometimiento y engaño.

¹⁷⁰ Canadian Radio-television and Telecommunications Comision. Canada & TV Violence: Cooperation & Consensus, Chronology of Main Events & Initiatives Undertaken Related to the Issue of Television. Canada 1996.

¹⁷¹ Wehling, Robert. Embracing Family Values: Is TV Ready?. Estados Unidos. 2000

Al lado de esto, el incremento en la sensación de inseguridad ciudadana, la escalada de programación con alto contenido violento y sexual propició una reflexión sobre la necesidad de que el sector empresarial tomara medidas al respecto. Esta es una percepción sujeta a importantes modificaciones en virtud del papel de las NTIC (Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación) y el flujo de información al que cada vez se tiene mayor acceso por parte de las personas alrededor del mundo.

El estudio sobre la propuesta de una programación televisiva libre de violencia, nos condujo hacia dos destacados expertos en la materia, el señor Robert L. Wehling, Vicepresidente de Mercadeo Global y Relaciones Gubernamentales de la empresa Procter & Gamble y el señor Keith Spicer, ex presidente de la Comisión Canadiense de Radio y Telecomunicaciones (CRTC), ambos comprometidos con el esfuerzo, así como promotores del desarrollo de la iniciativa en los Estados Unidos el primero, y en Canadá el segundo.

2. Ciclo de Conferencias del Proyecto "Hacia una sociedad libre de programación televisiva violenta", 9 y 10 de noviembre del 2000

Tras haber identificado a la empresa Procter & Gamble como una de las compañías que junto con Johnson & Johnson han liderado una coalición de anunciantes en los Estados Unidos, denominada el "Family Friendly Programming Forum", se decidió entablar contacto con personeros de la primera de ellas en Costa Rica.

Es así como de una forma novedosa, la Defensoría de los Habitantes estableció una fase de cooperación con la empresa privada para la organización de un evento de dos conferencias en el que estuvieron presentes los dos conferencistas mencionados anteriormente, el señor Spicer y el señor Wehling.

En virtud de haber considerado este tema como de prioridad institucional, se llevaron a cabo diversas gestiones en ese sentido. De tal manera, se invitó a los representantes de las empresas que facturan la mayoría de la pauta publicitaria en televisión, a representantes de las Cámaras, a integrantes de las agencias de publicidad, a representantes de organismos internacionales, a grupos de la sociedad civil organizada, a la banca, así como al sector gubernamental relacionado con la temática.

a. Resultados

El resultado de la convocatoria puede ser considerado exitoso, ya que las al menos 250 personas que participaron del ciclo de conferencias son un indicador positivo para una iniciativa como esta, de la cual la Defensoría fue informada era la primera vez que en el país se organizaba un esfuerzo de tal naturaleza, sobre un tema respecto del que existe una gran inquietud, así como una gran necesidad de tomar medidas concretas para enfrentarlo. Las manifestaciones de los presentes se dirigieron a apoyar el evento deseando su continuidad en beneficio de la sociedad.

La reacción en los medios de comunicación fue también altamente satisfactoria, ya que el evento tuvo una amplia cobertura periodística tanto en radio, en prensa escrita (publicación de 28 artículos de prensa relacionados con la actividad) como en televisión. Además, diversos formadores de opinión pública a escala nacional y empresarios de reconocida trayectoria se refirieron a la actividad, a la cual dieron su apoyo.

Asimismo, la Defensoría fue informada de medidas de apoyo provenientes del sector público y del sector privado. Un ejemplo de ello son los acuerdos de junta directiva de entidades tales como el Banco Nacional de Costa Rica y la empresa PIPASA, de no pautar en programación televisiva con contenido violento.

Otra de las actividades de seguimiento es la programación de reuniones con representantes del sector privado con el objetivo de exponer las razones por las cuales esta iniciativa es de interés dado que produce un beneficio para la sociedad en su conjunto y al mismo tiempo, resulta una iniciativa en la que la rentabilidad y las políticas de mercadeo empresariales no se ven perjudicadas.

De igual forma, esta Defensoría conoció de una iniciativa parlamentaria que propone la "Creación del Día Nacional contra todo tipo de Violencia Transmitida por los medios de comunicación colectiva", publicada en La Gaceta No. 14 del viernes 19 de enero del 2001.

Además, con fecha 24 de enero del 2001, se llevó a cabo un almuerzo de trabajo y seguimiento de la iniciativa, en el cual participaron la mayoría de los principales anunciantes en los medios televisivos, entre ellos las empresas Dos Pinos, Nestlé, Grupo Mas x Menos, el Banco Nacional de Costa Rica, la Florida Ice & Farm, Pozuelo S.A., Procter & Gamble, el Instituto Nacional de Seguros; Corporación PIPASA, la Cámara de Comercio, DEMASA, Pfizer y la Cámara de Industrias.

Los principales acuerdos adoptados por los presentes en dicho encuentro, se refieren a la propuesta de elaboración de una declaración pública de principios a partir de la cual quienes la suscriban en su calidad de integrantes del sector empresarial industrial, comercial y de servicios, se suman al esfuerzo y compromiso de no pautar sus productos en programación con alto contenido violento.

C. ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES (MAYO 2000 A ENERO 2001)

Las diferentes Direcciones de Defensa de la Defensoría de los Habitantes han realizado durante este período una labor importante en lo que se refiere a promoción y divulgación de derechos humanos. Dichas actividades se detallan por Dirección de la de la siguiente manera:

Area de Protección Especial

Tema: Población Migrante

Nombre de la actividad	Fecha y lugar	Población Meta	Objetivo	Participantes, Instituciones, ONGs
Mesa redonda: La población Migrante en Costa Rica y su tratamiento en los medios de comunicación	11 de julio, Día Mundial de la Población	Público en general	Conocer cual es el tratamiento, apreciaciones e impacto de los mensajes que se reciben a través de los medios de comunicación sobre el fenómeno migratorio que se presenta en el país.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IDESPO ▪ Fondo de Población de las Naciones Unidas ▪ El Productor, R.L. ▪ ACNUR ▪ Defensoría de los Habitantes ▪ Foro Permanente de Población Migrante
Foro Permanente de Población Migrante	Secretaría Técnica, Asistencia y coordinación de Reuniones ordinarias mensuales	La atención del fenómeno migratorio en general, haciendo énfasis en la población migrante asentada en territorio costarricense.	Analizar, proponer, intercambiar información y crear espacios que permitan generar propuestas y acciones que den respuesta a la situación de la población migrante.	<p><i>Instituciones Estatales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Ministerio de Salud - Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación - Ministerio de Relaciones Exteriores - Ministerio de Educación - Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos - Dirección General de Migración - Caja Costarricense del Seguro Social - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Instituto Mixto de Ayuda Social

				<ul style="list-style-type: none"> - Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil - Universidad Nacional-IDESPO - Universidad de Costa Rica - Defensoría de los Habitantes de la República - <p><i>Agencias internacionales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Organización Internacional para las Migraciones (OIM) - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) - Organización Internacional del Trabajo (OIT) - Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) - <p><i>Organizaciones no gubernamentales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - El Productor S.R.L. - Asociación Cáritas Nacional - Comisión Centroamericana de Derechos Humanos (CODEHUCA) - Consultores y Asesores Internacionales (CAI) - ASTRADOMES - A.T.N.U. - FLACSO - Fundación Arias para la Paz y El Progreso Humano - Defensa de los Niños Internacional (DNI) - SERPAJ: Servicio de Paz y Justicia C.R. <p>Pastoral Social: Diócesis de Ciudad Quesada.</p>
--	--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Foro Interinstitucional de Ciudad Quesada	Asistencia a Reuniones ordinarias mensuales o bimensuales	Atender los problemas que enfrentan los habitantes de la Zona de San Carlos, principalmente en el tema migratorio	Espacio de Intercambio de información, coordinación de acciones entre las diferentes instancias que participan y contar con un espacio de discusión sobre temas de interés para la Zona de San Carlos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pastoral Social Ciudad Quesada, coordinadora ▪ Caja Costarricense de Seguro Social ▪ Ministerio de Seguridad, Policía Rural ▪ Ministerio de Trabajo ▪ Oficina Regional de Migración y Extranjería ▪ ASTRADOMES ▪ Hospital de San Carlos ▪ Registro Civil ▪ IMAS ▪ Consulado de Nicaragua en los Chiles ▪ Defensoría de Los Habitantes
-------------------------------------------	-----------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tema : Población Indígena

Nombre	Fecha/lugar	Población meta	Objetivo	Participantes	Instituciones, ONG,s
Gira de verificación y creación de condiciones Proyecto Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas	16-03-00 Quiabdo, La Casona (Territorio Indígena Guaymí)	Habitantes indígenas (estudiantes y maestros de primaria)	Verificación de denuncias y revisión del plan educativo según la cultura indígena	Vecinos de la zona	Defensoría de los Habitantes
Reunión de trabajo con el sector público de la zona sur	17-03-00 Buenos Aires, Zona Sur (Municipalidad)	Sector público (funcionarios destacados en la zona)	Difusión de la especificidad indígena y posibles planes de acción del sector público en territorios indígenas	Funcionarios Públicos	ICE, MEP, MAG, Policía, Poder Judicial, Ministerio de Salud, CCSS, MOPT, IDA, MINAE, DINADECO, AyA
Día Internacional de la Mujer	09-03-00 Bribri de Talamanca.	Mujeres indígenas talamanqueñas.	Celebración y consolidación de una red de apoyo para mujeres indígenas y afrocaribeñas.	Vecinos de la zona, funcionarios públicos	Comunidad, Municipalidad, INAMU.

Taller de Validación de las necesidades indígenas PDR	06-04-00 Shiroles de Talamanca	Habitantes indígenas y sector público.	Validación de necesidades y negociación con el sector público.	Vecinos de la zona, funcionarios públicos	Ministerio de Agricultura y Ganadería/Defensoría de los Habitantes
Gira Zona Sur (Territorio Boruca, Salitre, Ujarrás, Cabagra y Guaymí)	17,18 y 19 de mayo del 2000	Indígenas, médicos y Poder Judicial.	Respeto por la muerte y concepción indígena para no practicar autopsias y recolección de información sobre las invasiones a territorios indígenas.	Indígenas y sector público	Fundación TUVA, Defensoría de los Habitantes, Poder Judicial, Policía, Ministerio de Salud y CCSS.
Visita y Taller de validación de Boruca	15 de junio del 2000	Indígenas	Validación de diagnóstico sobre necesidades	Población indígena y funcionarios públicos	Ministerio de Agricultura y Ganadería, Defensoría de los Habitantes
Taller de validación de las necesidades guaymíes.	16 de junio del 2000, La Casona, Territorio Guaymí.	Indígenas e instituciones públicas.	Taller de validación de las necesidades de los habitantes de la zona	Población indígena y funcionarios públicos	Ministerio de Agricultura y Ganadería, Defensoría de los Habitantes
Visita y taller de coordinación con la Asociación de Desarrollo Integral	17 de junio del 2000, Territorio Indígena de Salitre	Indígenas	Recopilación de información y difusión del proyecto	Población indígena	Defensoría de los Habitantes
Preparación encuentro con la comunidad de Ujarrás.	11 de agosto del 2000, Salón Comunal de Ujarrás.	Indígenas	Recopilación de información y difusión del proyecto	Población indígena	Defensoría de los Habitantes
Preparación encuentro con la comunidad de Rey Curré	11 de agosto del 2000, Salón comunal de Rey Curré	Indígenas	Recopilación de información y difusión del proyecto	Población indígena	Defensoría de los Habitantes
Preparación encuentro con la comunidad de Cabagra	12 de agosto del 2000, Salón comunal de Cabagra	Indígenas	Recopilación de información y difusión del proyecto	Población indígena	Defensoría de los Habitantes

Taller preparatorio de autopsias en materia indígena	18 de setiembre del 2000, San José .	Indígenas guaymíes	Respeto por la cultura indígena y sus prácticas funerarias.	Población indígena	Fundación TUVA, Defensoría de los Habitantes, Poder Judicial, Medicatura Forense, CCSS y Hospital Coto Brus.
Taller de información y creación de condiciones en Territorio Guaymí	3 de octubre del 2000, El Productor, San José .	Indígenas	Respeto por la cultura indígena a raíz del 12 de octubre y situación de necesidades de la zona sur.	Población indígena	Fundación TUVA, Defensoría de los Habitantes, CCSS.
Comisión intersectorial del Niño indígena y la desnutrición en Turrialba	17 de octubre, Hospital de Turrialba	Niños indígenas	Consolidación de una red de defensa en pro del desarrollo de la salud con identidad cultural de los niños indígenas de Turrialba (Grano de Oro)	Instituciones públicas, representantes indígenas y médicos.	C.C.S.S., Hospital de Turrialba, Patronato Nacional de la Infancia.
Consolidación de acuerdo entre la Asociación de Desarrollo Bribri de Talamanca y la Municipalidad.	Noviembre del 2000, Shiroles de Talamanca.	Indígenas	Acuerdo marco de consolidación del Derecho Consuetudinario o Indígena y el Gobierno Municipal de Talamanca	Fuerza Pública, Comisión de Mujeres Bribri-Cabécares, Junta de Vecinos, Asociación de Desarrollo y vecinos.	Defensoría de los Habitantes, IIDH, CONAI, ADI, Fuerza Pública.
Visita de preparación del acuerdo marco de salud entre autoridades médicas tradicionales y los médicos de la CCSS y del Ministerio de Salud.	La Casona, Territorio Guaymí. 2 de noviembre del 2000	Indígenas y autoridades médicas.	Acuerdo de respeto mutuo en materia de salud entre el Consejo Médico Guaymí y los médicos no tradicionales.	Vecinos.	CCSS, Ministerio de Salud, Defensoría de los Habitantes
Taller sobre la verificación de causas de muerte tratándose de	3 de noviembre del 2000, Jardín	Indígenas, autoridades médicas y Poder	Clarificación en los procedimientos de verificación de causas de muerte	Vecinos, instituciones públicas.	CCSS, Ministerio de Salud, Poder Judicial, Fundación TUVA,

habitantes indígenas.	Botánico Wilson, Las Cruces.	Judicial.	y el traslado como regla a San José para la realización de autopsias.		Defensoría de los Habitantes
Taller Derechos de los Pueblos Indígenas y visibilización institucional: el reto del sector público costarricense.	14 y 15 de diciembre del 2000, ICAES, Coronado.	Indígenas y sector público.	Visibilización del indígena en los planes de acción del sector público.	Comunidades indígenas, instituciones públicas, Asociaciones de Desarrollo.	I.I.D.H., Medicatura Forense, Defensoría de los Habitantes, CCSS, Procuraduría General de la República, Asociaciones de Desarrollo.

Tema : Persona Adulta Mayor

Nombre de la Actividad	Fecha y Lugar	Población Meta	Objetivo	Participantes	Institución, ONGs
Certamen "Jóvenes por una sociedad para todas las edades"	Las siete provincias de Costa Rica, 15 de julio al 26 de octubre de 2000	Estudiantes III Ciclo de ocho Colegios Públicos. Personas Adultas Mayores, particularmente de Centros Diurnos de Atención	Lograr el conocimiento y sensibilización de jóvenes del país sobre los derechos de las personas adultas. Contribuir a la construcción de una cultura de derechos a favor de las personas adultas mayores y su reconocimiento como ciudadanos con derechos y obligaciones adecuadas a sus capacidades Dar continuidad a la Campaña de Expresión de las	16 estudiantes	Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (FEGRUNAPA) Banco Nacional de Costa Rica.

			Persona Adultas Mayores "Hoy quiero decir..."	
--	--	--	-----------------------------------------------------	--

Area de Calidad de Vida

Nombre de la Actividad	Fecha y lugar	Población meta	Objetivo	Participantes	Institución, ONGs
II Congreso Nacional de Desarrollo Sostenible: Costa Rica: Perspectivas hacia el Siglo XXI. Tema: Corrupción, Control Político y Regulación Ambiental.	8 de mayo 2000 3:15 p.m. Asamblea Legislativa	Participantes del Congreso, académicos y población en general.	Divulgación de la posición de la Defensoría de los Habitantes	30 participantes	Consejo Nacional de Rectores y Universidad Nacional
Taller sobre Tortuga Verde en Recope.	11 de mayo Recope en Limón.	Ministerio del Ambiente, Ministerio de Salud y Ministerio de Seguridad Pública	Capacitar a funcionarios públicos sobre resolución de la Sala IV	25-30 participantes	Caribbean Conservation y Defensoría de los Habitantes
II Congreso Nacional de Desarrollo Sostenible: Costa Rica: Perspectivas hacia el Siglo XXI. Tema: Pobreza Rural y Urbana.	11 de mayo 2000 1:30 p.m. Asamblea Legislativa	Participantes del Congreso, académicos y población en general.	Divulgación de la posición de la Defensoría de los Habitantes	30 participantes.	Consejo Nacional de Rectores y Universidad Nacional
Marco legal y Reglamento del VIH/Sida	25 de mayo 2000 Universidad de Costa Rica	Funcionarios de la Universidad de Costa Rica	Divulgar la Ley General del VIH/Sida	50 participantes	Consejo Nacional de Sida y Despacho de la Viceministra Ministerio de Salud
Marco legal y Reglamento del VIH/Sida	30 de mayo 2000 Ministerio de Salud	Periodistas	Divulgar la Ley General del VIH/Sida	10 participantes	Consejo Nacional de Sida y Despacho de la Viceministra Ministerio de Salud
Feria Nacional de	1 vez al mes	Habitantes de	Capacitar a los	----	Instituto Nacional

Salud. Tema Derechos de los Pacientes.	por 5 meses. Diferentes comunidades.	diferentes comunidades.	habitantes		de Aprendizaje.
Marco legal y Reglamento del VIH/Sida	02 de junio 2000 Hospital Mé xico	Funcionarios del Hospital Mé xico	Divulgar la Ley General del VIH/Sida	150 participantes	Consejo Nacional de Sida y Despacho de la Viceministra Ministerio de Salud
Marco legal y Reglamento del VIH/Sida	06 de junio 2000 Centro Regional del Ministerio de Educació n y en la Escuela de Esparza Puntarenas	Directores y docentes de centros educativos	Divulgar la Ley General del VIH/Sida	80 participantes	Consejo Nacional de Sida y Despacho de la Viceministra Ministerio de Salud
Marco legal y Reglamento del VIH/Sida	07 de junio 2000 La Reforma	Funcionarios de la Entidad	Divulgar la Ley General del VIH/Sida	30 personas	Consejo Nacional de Sida y Despacho de la Viceministra Ministerio de Salud
Marco legal y Reglamento del VIH/Sida	09 de junio 2000 Hospital Mé xico	Mé dicos y estudiantes	Divulgar la Ley General del VIH/Sida	40 participantes	Consejo Nacional de Sida y Despacho de la Viceministra Ministerio de Salud
Marco legal y Reglamento del VIH/Sida	14 de junio 2000 La Reforma	Funcionarios de la Entidad	Divulgar la Ley General del VIH/Sida	24 participantes	Consejo Nacional de Sida y Despacho de la Viceministra Ministerio de Salud
Seminario Ombudsman Nacional: Principios Generales, Aná lisis Comparativo y Experiencias en la resolució n de caos ambientales.	26 de junio al 30 de junio. Instalaciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos	Funcionarios de las Defensorías de Centro Amé rica	Capacitació n y compartir experiencias.	40 participantes	Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Defensoría de los Habitantes y la Universidad de Utrecht, UNESCO
Marco legal y Reglamento del VIH/Sida	27 de junio 2000 Ministerio de Salud	Funcionarios de la Entidad	Divulgar la Ley General del VIH/Sida	15 participantes	Consejo Nacional de Sida y Despacho de la Viceministra

					Ministerio de Salud
Proceso de Sensibilización y capacitación sobre VIH/Sida.	7 de julio 2000 Municipalidad de San José .	Sección de Bienestar Socio laboral y funcionarios Municipalidad de San José .	Informar sobre la Ley General de VIH/Sida	20 participantes.	Comité de Atención de Pacientes VIH del Hospital San Juan de Dios
Características del Marco Legal Ambiental en Costa Rica	18 y 19 de agosto 2000. Centro para la Conciencia de la tierra	Funcionarios del sector judicial, procuraduría ambiental y fiscalía de delitos ecológicos.	Sensibilizar sobre el delito ambiental	60 personas de los sectores indicados	Centro para la Conciencia de la Tierra y la Escuela Judicial.
Derechos de los Pacientes	8 de Setiembre. Hospital San Juan de Dios	Funcionarios del Servicio de Ginecología del Hosp. San Juan de Dios	Sensibilizar al personal del servicio	50 participantes	Hospital San Juan de Dios
Sistema de Salud Costarricense y Derecho de los Pacientes	12 de Setiembre 2000. Israel	Médicos, enfermeras de Latinoamérica, Angola e Israel	Informar sobre los indicadores de salud costarricense y capacitar acerca de los derechos de los pacientes.	40 participantes	Instituto Internacional Histadrut – Israel.
Ley General del SIDA	20 de Setiembre. Colegio de Trabajadores Sociales.	Colegio de Trabajadores Sociales.	Informar del contenido de la Ley	50 participantes	Colegio Trabajadores Sociales
Programa Radio Monumental sobre Derechos a la Salud	27 de Setiembre Radio Monumental	Población en general	Informar sobre Derechos de Salud	----	Radio Monumental
Derecho a la Salud.	11 de octubre 6:30 p.m. Escuela Medicina de la UCR	Estudiantes de Medicina	Sensibilizar sobre los Derechos de los Pacientes.	30 participantes.	Escuela de Medicina Universidad de Costa Rica
Los Derechos de los Pacientes	8 de noviembre 3 a 5 p.m.	Estudiantes Universitarios de	Capacitación sobre el tema.	30 participantes	Ulaçit.

	Ulacit.	Odontología y Sello Verde.			
Foro sobre Violencia	26 de Octubre 2000 Instalaciones del Periódico La Nación.	Todo Público	Sensibilizar a la población sobre la Violencia en general.	50 participantes.	La Nación Defensoría Hab.
Manejo Integrado de Aguas Subterráneas	16 de noviembre 2000. Hotel Radisson Europa	Funcionarios de sector público, Minae, AyA Universidades, etc.	Sensibilizar sobre la falta de control y vigilancia de las actividades económicas de las instituciones públicas.	50 participantes	Laboratorio de Aguas de la Universidad Nacional.
Aspectos Legales sobre Radioterapia	30 de noviembre 2000. Escuela de Enfermería de la Universidad de Costa Rica	Enfermeras	Divulgar normativa que regula la radioterapia	50 participantes	Escuela de Enfermería de la Universidad de Costa Rica
Ley VIH-Sida al Sistema Penitenciario	Noviembre 2000. Hotel La Condesa en Heredia	Funcionarios Penitenciarios	Informar sobre la Ley General del VIH-Sida	40 participantes	Ministerio de Justicia.
Eficiencia Energética	7 de Noviembre 2000.	Ambientalistas y funcionarios de la Asamblea Legislativa	Análisis sobre Opciones de eficiencia energética	20 participantes	Asociación Conservacionista YISKI
Derechos Humanos y SIDA en Costa Rica	1 de diciembre del 2000	Estudiantes de secundaria	Sensibilizar sobre la Ley de SIDA y Derechos Humanos	30 participantes	Colegio de Enfermeras

Area Defensoría de la Mujer

Nombre de la actividad	Fecha	Lugar	Población Participante	objetivo	Institución, ONGs
Seguimiento Cairo + 5	02/05/20	Ministerio	Población de	Informar sobre las	Mesa Tripartita y

	00	de Cultura	Instituciones y Sociedad Civil : 30 personas	funciones del Cairo +5 Plan Estratégico	Comisión Interinstitucional
Defensora de la Mujer	07/06/2000	Defensoría de los Habitantes	Profesoras Norteamericanas de diferentes Universidades: 20 personas	Dar a conocer las funciones del Area	
Instrumentos Jurídicos sobre derechos Humanos, especialmente sobre las Mujeres	12/06/2000	Academia Nacional de Policía	Mujeres y Hombres policí as: 56 personas	Divulgar los Derechos Institucionales	Ministerio de Seguridad Pública
Ley y Reglamento sobre el Hostigamiento Sexual	15/06/2000	Area Conservación Tempisque, Nicoya	Funcionarios y Funcionarias: 20 personas	Capacitar en estas instituciones	Ministerio de Industria ambiente y energía
Derechos Humanos y género	08/07/2000	Ciudad Quesada, San Carlos	Comunidad Pastoral de San Carlos: 150 personas	Promocionar derechos humanos de las mujeres	Pastoral, Idespo, Foro de Migrantes
Derechos de las Mujeres y la Defensoría de la Mujer	26/07/2000	Defensoría de los Habitantes	Estudio Universidad Georgia EEUU: 15 personas	Promover derechos humanos	
Derechos Trabajadores del Sexo	01/08/2000	Academia Nacional de Policía	Policía Municipal: 40 personas	Divulgar los derechos de esta población	Municipalidad de San José
Proyecto de Ley para Penalización Violencia contra las Mujeres	01/08/2000	Térraba, Buenos Aires	Mujeres Indígenas: 20 personas	Divulgar la importancia, contenido del proyecto	
Papel de la Defensora y los Organismos locales	02/08/2000	Térraba, Buenos Aires	Mujeres y Hombres Indígenas: 12 personas	Divulgar competencias de la Defensoría	
Derechos de las Mujeres y la Defensoría de la Mujer	06/08/2000	La Tigra, San Carlos	Mujeres y Hombres de la Comunidad: 150	Promover y divulgar derechos humanos de las mujeres	
Género y Derechos Humanos	09/08/2000	ILANUD	Personal Defensoría de los Habitantes: 19	Capacitar en este tema	ILANUD
Hostigamiento Sexual	11/08/2000	Ministerio de Seguridad	Funcionarios y Funcionarias: 40 personas	Capacitar en este tema e instrumentos legales	Ministerio de Seguridad Pública

		Pública		
Género y Derechos Humanos	11/08/2000	ILANUD	Personal Defensoría de los Habitantes: 18 personas	Capacitar en este tema e instrumentos legales ILANUD
Hostigamiento Sexual	18/08/2000	Ministerio de Seguridad Pública	Funcionarios y Funcionarias: 20 personas	Capacitar en este tema e instrumentos legales Ministerio de Seguridad Pública
Derechos de las Mujeres y la Defensoría de la Mujer	20/08/2000	Limón	Comunidad : 400 personas	Promover, divulgar derechos de las mujeres Grupo Nefertiti y otros de Limón
Papel de las Instituciones Públicas en materia de Pensión Alimentaria	25/08/2000	Local Defensa Pública	Personas en la Comisión de Pensiones Alimentarias: 20 personas	Concretar Planes de trabajo Comisión Interinstitucional Pensión Alimentaria
Paternidad Responsable	24/08/2000	Escuela Ascensión Esquivel	Padres de Familia y Estudiantes: 100 personas	Promover la reflexión sobre el tema
Violencia contra las Mujeres	28/08/2000	Universidad Nacional	Profesores y estudiantes de Ciencias Sociales: 120 personas	Divulgar situación de la mujeres en Costa Rica
Género y Derechos Humanos	29/08/2000	ILANUD	Personal Defensoría de los Habitantes: 15	Capacitar sobre este tema a funcionarios
Género y Derechos Humanos	30/08/2000	ILANUD	Personal Defensoría de los Habitantes: 14	Capacitar sobre este tema a funcionarios
Programa de Penalización contra las Mujeres	06/09/2000	IIDH	Movimiento de Mujeres : 20 personas	Divulgar la importancia y contenido del Proyecto
Racismo, discriminación racial y xenofobia	26/09/2000	Asamblea Legislativa	Población diversa: 60 personas	Divulgar la situación en Costa Rica Centro de Mujeres Afrocaribeñas
Situación de la Violencia de género contra las Mujeres en Costa Rica	28/09/2000	Centro Cultural de México	Población diversa: 200 personas	Comentar contenido del libro PNUD
Hostigamiento Sexual	28/09/2000	Municipalidad de San José	Funcionarios y Funcionarias: 40 personas	Capacitar en el tema e Instrumentos Jurídicos
Género y Derechos Humanos	04/10/2000	ILANUD	Personal Defensoría de los Habitantes: 23	Capacitar en este tema ILANUD
Género y Derechos	06/10/2000	ILANUD	Personal Defensoría	Capacitar en este tema ILANUD

Humanos	00		de los Habitantes: 22		
Violencia Doméstica	04/10/2000	Regional del MEP Cot de Cartago	Padres y madres de la Región de Cartago:40	Divulgar la situación en Costa Rica	
Género y Derechos Humanos	11/10/2000	ILANUD	Personal Defensoría de los Habitantes: 21	Capacitar en este tema	ILANUD
Género y Derechos Humanos	13/10/2000	ILANUD	Personal Defensoría de los Habitantes: 22	Capacitar en este tema	ILANUD
Hostigamiento Sexual	13/10/2000	Colegio de Esparza	Estudiantes: 1000	Promover conocimiento de la ley	
Hostigamiento Sexual	13/10/2000	Colegio de Esparza	Profesores y Profesoras: 50	Promover conocimiento de la ley	
Encuentro Bi Nacional de Mujeres Nicaragüenses y Costarricenses	20/10/2000	Heredia	Mujeres de Nicaragua y Costa Rica: 15	Realizar planes de trabajo conjuntos	PNUD
Encuentro Bi Nacional de Mujeres Nicaragüenses y Costarricenses	21/10/2000	Heredia	Mujeres de Nicaragua y Costa Rica: 15	Realizar planes de trabajo conjuntos	PNUD
Participación Política de las Mujeres	26/10/2000	ANDE	Profesoras Afiliadas: 100	Divulgar los derechos de las mujeres	ANDE
Incidencia en las políticas públicas desde la Defensoría de la Mujer	27/10/2000	Guatemala	Población diversa: 60	Divulgar trabajos de la Defensoría	Wola
Hostigamiento Sexual	09/11/2000	Hospital San Juan de Dios	Personal: 20	Capacitar en el tema e instrumentos jurídicos	
Aproximación al tema de violencia de género contra las Mujeres	16/11/2000	Centro Cultural de México	Población diversa: 140	Divulgar trabajo de la Defensoría	
Violencia contra las mujeres por razón de género	20/11/2000	ILANUD	Mujeres Expertas en Derechos: 20	Ampliar y acciones a seguir	ILANUD
Violencia y Derechos Humanos	21/11/2000	Universidad Nacional de Costa Rica	Población diversa: 20	Divulgar la situación imperante	Universidad Nacional de Costa Rica

Area de Niñez y Adolescencia

Nombre de la Actividad	Fecha	Lugar	Población Meta	Objetivo General	Institución, ONGs
<p>Capacitación y Sensibilización a la Red Comunitaria en Derechos de Niñez y Adolescencia, Trabajo Infantil, Deserción del Sistema Educativo y Explotación Sexual Comercial.</p> <p>Se reprodujeron 48 actividades en distintas fechas y áreas geográficas del país</p>	3 al 31 de mayo	Puntarenas, Heredia, San Pedro de Poás, Liberia, Santa Cruz, Tirrases, San Ramón Coto Brus,, Corredores	Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, Comités Tutelares, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil.	<p>Capacitar y sensibilizar a funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil para la eliminación progresiva del trabajo infantil, deserción escolar y explotación sexual comercial; conformación de redes comunitarias. Dichos propósitos prevalecieron durante todas las actividades de capacitación y seguimiento. 255. personas</p>	<p>Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, Comités Tutelares, funcionarios públicos de diferentes instituciones (destacan Ministerio de Trabajo, PANI,MAS, INA, jueces, policías, docentes y directores), representantes del gobierno local, del sector salud, del sector religioso, Asociaciones de Desarrollo, estudiantes universitarios, adolescentes y líderes comunales, entre otros.</p>
	1 al 30 de junio	Golfito, Pérez Zeledón, Tibás, Desamparados, Sarapiquí, Limón, Grecia, Alajuelita, Guadalupe, San Marcos de Tarrazú, San Carlos		407 participantes	

	5 al 29 de julio	Valverde Vega Santa Ana Coto Brus Corredores Golfito Pérez Zeledón Limón Turrialba San Pedro de Poás Santa Ana Pérez Zeledón		216 participantes	
	3 al 30 de agosto	Grecia San Carlos Tibás Valverde Vega Desamparados Guadalupe Turrialba Heredia San Carlos Alajuelita San Ramón Pérez Zeledón Liberia Santa Cruz		290 participantes	
	7 al 14 de setiembre	San Ramón Pérez Zeledón Santa Ana		26 participantes	

Nombre de la Actividad	Fecha	Lugar	Población Meta	Objetivo General	Participantes	Institución, ONGs
Capacitación Código de la Niñez y Adolescencia	19-05-00	Heredia	Asesores Supervisores	Dar a conocer alcances del Código en Educación.	10	Ministerio de Educación, Dirección Regional de Heredia
Capacitación Código de la Niñez y la Adolescencia	25-05-00	Tibás	Personal Docente	Dar a conocer alcances del Código en Educación	25	Escuela Anselmo Llorente
Capacitación Código de la Niñez y la Adolescencia	02-06-00	Ipis, Goicoechea	Personal Docente	Dar a conocer alcances del Código en Educación	22	Escuela los Angeles
Capacitación Código de la Niñez y la Adolescencia	19-06-00	INA, La Uruca	Orientadores Traba. Sociales INA	Dar a conocer alcances del Código de la Niñez y Adol.	50	Instituto Nacional de Aprendizaje
Capacitación Código de la Niñez y la Adolescencia	25-08-00	Colegio Andres Bello, Barrio La California	Equipos Interdis. Desamparados	Dar a conocer alcances del Código en Educación.	32	Ministerio de Educación Pública
Capacitación Código de la Niñez y la Adolescencia y Ley contra la explotación Sexual	01-12-00	Instalaciones INA, La Uruca	Instructores Sector Agro. INA	Dar a conocer los alcances e implicaciones legales de ambos cuerpos normativos	45	Instituto Nacional de Aprendizaje
Taller de presentación sobre el cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia y su relación con la educación.	01 de junio 2000	Oficinas sede de CECOR (Conferencia Episcopal)	Representantes de las ONG.	Divulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Sus principios, sus alcances.	45	Conferencia Episcopal

Charla sobre Abuso Sexual	28 de junio 2000	Colegio Técnico de Calle Blancos	Sección 11-2 de la Especialidad de Dibujo Arquitectónico.	Informar a los estudiantes sobre medidas preventivas y de atención en el abuso contra personas menores de 18 años.	30	Colegio Técnico de Calles Blancos
Charla sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia	18 de octubre del 2000	Clínica Francisco Bolaños, de Heredia	Personal Administrativo y médico	Divulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Sus principios, sus alcances.	40	Clínica Francisco Bolaños, Heredia
Exposición sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia	19 de octubre del 2000	Hospital San Juan de Dios	Personal Administrativo	Divulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Sus principios, sus alcances.	20	Hospital San Juan de Dios

CAPITULO 3

INFORME DE GESTIÓN

A. DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

Monitoreo Sala Constitucional Período Marzo 1997 – Marzo 2001

Amparos contra la Defensoría de los Habitantes

Expediente	Presentación o notificación	Recurrente	Recurrido	Estado	Declarado	Número de Resolución	Fecha
97-000825-007-CO		Juan José Antillón Montealegre	Defensoría de los Habitantes	Archivado	Rechazado de Plano	951-97	
97-002216-007-CO		Rivas Solís Danilo	Defensoría de los Habitantes	Archivado	Rechazado de Plano	2623-97	
97-008429-007-CO		Carazo Serrano Manuel	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	3571-98	
98-000127-007-CO		De la Fuente Young Víctor Errol	Defensoría de los Habitantes	Archivado	Rechazado por el Fondo	0252-98	
98-000823-007-CO		Gerardo Montenegro Vargas	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin lugar	4645-98	
98-000840-007-CO		Quirós Sánchez Franklin	Defensoría de los Habitantes	Archivado	Rechazado de Plano	984-98	
98-2721-007-CO		Madrigal Cambroner Irma	Defensoría de los Habitantes	Archivado	Rechazado de Plano	2892-98	
98-002916-007-CO		Viquez Valverde Rodrigo	Defensoría de los Habitantes	Archivado	Rechazado de plano	3147-98	
98-6502-007-CO		Rodrigo Loría Arias	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Con Lugar	8441-98	
99-00619-007-CO	6 febrero de 1999	Nidia Aguilar Guillen	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Con Lugar	2109-99	4 de junio, 1999
99-00636-007-CO		Anayancy Valverde Chaves	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	1930-99	
99-000894-007-CO	18 de febrero 1999	Farulla Chacón Víctor	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	3154-99	26 de julio, 1999
99-00896-007-CO		Farulla Chacón Víctor	Defensoría de los Habitantes	Archivado	Rechazado de Plano	938-99	
99-000959-007-CO	18 de febrero, 2000	Erick Gonzalez Quirós	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Con Lugar	2380-99	26 julio, 1999
99-001021-007-CO	1° de marzo 1999	Herrera Ocampo Jorge	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	1913-99	6 mayo, 1999
99-001152-007-CO	1° de marzo de 1999	Quirós Calderón German	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Con Lugar	1911-99	7 mayo, 1999
99-001284-007-CO	9 de marzo de 1999	Calderón Quirós German	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Otro Tipo	2188-99	20 julio, 1999

99-001674-007-CO	16 de marzo 1999	Empresa Agrícola Castillo	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin lugar	5797-99	8 setiembre, 1999
99-002331-007-CO	14 de abril de 1999	Sara Porras Madrigal	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Con Lugar	383-99	1° julio, 1999
99-003735-007-CO	4 de junio de 1999	Montero Marchal Juan y otros	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin lugar	5208-99	28 setiembre, 1999
99-003875-007-CO	7 de junio de 1999	Herrera Solís Orontes	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin lugar	4775-99	30 julio, 1999
99-004007-007-CO	15 de junio de 1999	Burgos González Ananías	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin lugar respecto de la Defensoría	6242-99	28 setiembre, 1999
99-004185-007-CO	18 de junio, 1999	González Fernández José Fco	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin lugar	5382-99	10 setiembre, 1999
99-004248-007-CO	23 de junio, 1999	Leiva Castillo Edwin	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin lugar respecto de la Defensoría	6540-99	18 noviembre, 1999
99-005451-007-CO	20 de agosto, 1999	Jorge Murillo Chavez	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar respecto de la Defensoría	6941-99	23 noviembre, 1999
99-005680-007-CO		Herrera Solís Orontes	Defensoría de los Habitantes	Archivado	Rechazado de Plano	6429-99	
99-008223-007-CO	15 de noviembre, 1999	Luis Antonio Ugalde Montero	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	9326-99	8 de mayo, 2000
99-008352-007-CO	24 de noviembre, 1999	Hernán Caamaño Raven	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Con Lugar	9680-99	8 de marzo, 2000
99-009390-007-CO		Carrillo Guevara Saray	Defensoría de los Habitantes	Archivado	Rechazado de Plano	10089-99	
00-000286-007-CO	13 enero, 2000	Quirós Conejo Salvador	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin lugar	2088-00	7 marzo, 2000
00-001956-007-CO		Mendez Mc Lean	Defensoría de los Habitantes	Archivado	Rechazado de Plano	2259-00	14 marzo, 2000
00-002299-007-CO	30 marzo, 2000	Cantillo Méndez Juanita	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin lugar	3663-00	2 de mayo, 2000

00-002409-007-CO	30 marzo, 2000	José Rodolfo Fonseca Araya	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin lugar	3855-00	9 de mayo, 2000
00-003562-007-CO	16 mayo, 2000	Fernando Blanco Castro	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	7091-00	11 agosto, 2000
00-005318-007-CO	10 julio, 2000	Rodrigo Loría Arias	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	7411-00	22 agosto, 2000
00-005319-007-CO	6 julio, 2000	Rodrigo Loría Arias	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	9019-00	13 octubre, 2000
00-005823-007-CO	19 julio, 2000	Francis Porras León	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	8843-00	
00-006605-007-CO	31 agosto del 2000	Manuel Solano Rojas	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	9030-00	
00-006668-007-CO	24 agosto del 2000	Guido Vargas Vindas	Defensoría de los Habitantes				
01-000299-007-CO		Figurola Juan	Defensoría de los Habitantes	Recogen firmas	Con lugar	780-01	30 enero, 2001

Habeas Corpus contra la Defensoría

Expediente	Presentación o notificación	Recurrente	Recurrido	Estado	Declarado	Número de resolución	Fecha
99-004738-007-CO	8 de julio de 1999	Rojas Mora Manuel	Defensoría de los Habitantes	Notificado	Sin Lugar	5908-99	31 agosto, 1999

Amparos Interpuestos por la Defensoría

Expediente	Presentación o notificación	Recurrente	Recurrido	Estado	Declarado	Número de Resolución	Fecha
97-000603-007-CO		Defensoría de los Habitantes	Ministerio de Trabajo	Notificado	Rechazado de Plano	1289-97	
98-007888-007-CO		Defensoría de los Habitantes	Caja Costarricense del Seguro Social	Notificado	Con Lugar	8676-98	2 Diciembre de 1998
99-4143-007-CO		Defensoría de los Habitantes	Ministerio de Salud	Notificado	Con Lugar	5293-99	7 de julio de 1999
99-6238-007-CO		Defensoría de los Habitantes	Banco Nacional	Notificado	Sin Lugar	8386-99	2 de noviembre de 1999
00-004640-007-CO	9 junio, 2000	Defensoría de los Habitantes	Ministerio de Salud	Notificado	Con lugar	11360-00	20 diciembre del 2000
00-005723-007-CO	11 julio, 2000	Defensoría de los Habitantes	Ministro de Salud y otros	Resolver escrito	Con lugar	6655-00	28 de julio del 2000
00-005724-007-CO	11 julio, 2000	Defensoría de los Habitantes	Caja Costarricense del Seguro Social	Notificado	Con lugar	9628-00	31 de octubre del 2000
00-008070-007-CO	26 setiembre, 2000	Defensoría de los Habitantes	Ministerio de Seguridad Pública	Notificado	Con lugar	9733-00	3 de noviembre del 2000
01-000577-007-CO	24 enero, 2000	Defensoría de los Habitantes	Ministerio de Salud	Recogen firmas	Rechazado de Plano	804-01	30 de enero del 2001

Coadyuvancias interpuestas por la Defensoría 1999

Expediente	Presentación o notificación	Recurrente	Recurrido	Estado	Declarado	Número de Resolución	Fecha
99-3195-007-CO	18 junio, 1999	José Merino del Río	Ministerio de Salud, AyA, Municipalidad de Cañas	Notificado	Con Lugar	5906-99	23 de setiembre, 1999
99-5805-007-CO	30 agosto 1999	María Gerarda	Colegio Napoleón Quesada	Notificado	Con Lugar	7560-99	17 de diciembre, 1999
00-002510-007-CO	28 de abril, 2000	Reclusas del Buen Pastor	Municipalidad de Desamparados	Acumulado	Con lugar	4913-00-00	27 de junio, 2000

Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría de los Habitantes

Expediente	Presentación o notificación	Recurrente	Recurrido	Estado	Declarado	Número de Resolución	Fecha
98-4852-007-CO	10 de julio, 1998	Defensoría de los Habitantes	Decreto Ejecutivo 24316-H	Redacción voto separado	Rechazado de Plano	4634-99	16 de junio,
99-7926-007-CO	Noviembre, 1999	Defensoría de los Habitantes	Decreto Ejecutivo-28174-MP-C-MINAE	Turnando Expediente			15 de mayo
99-8087-007-CO	Noviembre, 1999	Defensoría de los Habitantes	Convención Colectiva de RECOPE	Notificado	Declarado con lugar	7720-00	
00-002675-007-CO	29 marzo, 2000	Defensoría de los Habitantes	Ley del Fondo Nacional de Becas	Turnando Expediente			13 de junio,
00-001156-007-CO	12 febrero, 2000	Defensoría de los Habitantes	Interpretación de la Contraloría General	Turnando Expediente			6 de diciem 2000
00-003411-007-CO	28 abril , 2000	Defensoría de los Habitantes	Reglamento beneficios no salariales de RECOPE	Espera contestación audiencia			
00-004004-007-CO	18 de mayo, 2000	Defensoría de los Habitantes		Recogen Firmas	Con lugar	10826-00	6 de diciem 2000
00-004437-007-CO	1 junio, 2000	Defensoría de los Habitantes	Artículos 236 y 237 de la Ley Orgánica Poder Judicial	Nombrado Magistrado Suplente. Estudio			5 de setiem 2000
00-007341-007-CO	5 setiembre, 2000	Defensoría de los Habitantes	Reglamento control por emisión ruido	Turnando Expediente			14 de dicien 2000
00-007370-007-CO	5 setiembre, 2000	Defensoría de los Habitantes	Decreto 28877-H (6% PIB)	Notificado	Sin Lugar	11098-00	15 de dicien 2000
01-000265-007-CO	11 enero, 2001	Defensoría de los Habitantes	Artículo 26 del Reglamento de Carrera Docente	Estudio de Admisibilidad			

Habeas Corpus interpuestas por la Defensoría

Expediente	Presentación o notificación	Recurrente	Recurrido	Estado	Declarado	Número de Resolución	Fecha
97-008872-007-CO		Defensoría de los Habitantes	Ministerio Seguridad Pública	Notificado	Con Lugar	523-98	
99-008827-007-CO	Noviembre 1999	Defensoría de los Habitantes	Dirección General de Migración y Extranjería	Notificado	Sin Lugar	10120-99	
00-002674-007-CO		Defensoría de los Habitantes	Ministerio de Seguridad Pública	Notificado	Con lugar	3015-00	14/20

Denuncias Penales Período marzo de 1997 a marzo del 2001

Expediente	Denunciante	Contra	Presunto Delito	Estado	Declarado
98-006849-042-PE	Defensoría de los Habitantes	Armando Barrantes Elizondo	Estafa en perjuicio de la Comisión Técnica	Investigación concluida	
98-27065-042-PE-1	Defensoría de los Habitantes	Instituto Nacional de Seguros	Incumplimiento de deberes	En trámite	
98-003496-042-PE	Defensoría de los Habitantes	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Estafa	En trámite	
98-024978-042-PE	Defensoría de los Habitantes	Autoridades del servicio de Radioterapia de la CCSS y autoridades administrativas de la CCSS.	Incumplimiento de deberes	Fallado	Se desestima
99-12063-042-PE acumulado al 99-2000-72-PE	Defensoría de los Habitantes	Empresa Constructora Tiza y Werner Fuchs	Delito contra ley Forestal	Trámite	
99-012909-042-PE	Defensoría de los Habitantes	Funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Incumplimiento de deberes	Fallado	Se desestima
99-004814-042-PE	Defensoría de los Habitantes	Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social	Desobediencia a la Autoridad	Fallado	Se desestima
99-000903-042-PE-1	Defensoría de los Habitantes	Comisión Nacional de Emergencia	Incumplimiento de Deberes	Fallado	Conciliación
99-200803-431-PE	Defensoría de los Habitantes	Agustín Castillo y otros Municipalidad de Garabito	Incumplimiento de Deberes	Fallado	Causa Prescrita

Respecto de los siguientes casos, pese a que los informes fueron remitidos al Ministerio Público, no se cuenta con información sobre su estado.

1. Proyecto de vivienda de interés social que beneficiaría a los empleados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Dirección de Calidad de Vida)
2. Urbanización la independencia en el Valle del Río, Abangares (Dirección de Calidad de Vida)
3. Otorgamiento de bono de vivienda (Dirección de Calidad de Vida)

B. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA

1. Auditoría Externa

Al finalizar el periodo de labores 1997-2000 y con el propósito de dar cumplimiento a los principios de transparencia y de rendición de cuentas, y luego del respectivo procedimiento de contratación, se contrató los servicios del Despacho Carvajal y Colegiados para que se realizara una auditoría financiera para la verificación de los procedimientos administrativos para la adquisición de bienes y servicios y de pagos al personal y pruebas de inventarios y otros, durante los años 1997, 1998, 1999 y 2000.

El informe brindado por el Despacho de referencia detalla lo siguiente:

a. Pasos Preliminares

- Revisión de convenios interinstitucionales, a efectos de identificar los principales términos, leyes y regulaciones aplicables.
- Consulta y revisión de la información contable e informes financieros.

b. Evaluación del Control Interno

- Se obtuvo un entendimiento suficiente de los elementos del control interno establecido por la Defensoría de los Habitantes de la República; se identificaron los controles esenciales, se verificó su efectividad y se evaluaron los riesgos de auditoría.
- Evaluamos el ambiente de control y los procedimientos específicos para el registro, procesamiento y sumarización de las transacciones, así como para su clasificación y para la presentación de los correspondientes estados financieros, para identificar condiciones que deban informarse, incluidas las deficiencias importantes de control interno.
- Evaluamos la efectividad de las políticas y procedimientos de control interno establecidas por la Defensoría de los Habitantes de la República para prevenir y detectar errores de importancia en el procesamiento de la información, en la preparación de los estados financieros y para asegurar el cumplimiento de los términos, leyes y regulaciones aplicables.
- Con base en nuestro análisis y revisión de control interno, se determinó la naturaleza, extensión y oportunidad de los otros procedimientos de auditoría.

c. Estados financieros

- Examen y determinación de la razonabilidad del estado de ingresos, egresos y ejecución presupuestaria, correspondientes al período comprendido entre el 01 de enero de 1997 al 31 de diciembre del 2000, y sobre el balance general, preparados por la contabilidad de la Defensoría de los Habitantes de la República, según con lo establecido en el punto anterior "Alcance de la auditoría".

- Revisión general de los registros financiero-contables, para determinar lo apropiado de la presentación de los estados financieros y revisión de los procesos contables.
 - Pruebas específicas y verificación del movimiento de las cuentas seleccionadas: caja y bancos, conciliaciones bancarias, inversiones, intereses sobre inversiones (recálculo y verificación de los intereses ganados), cuentas por cobrar, activos fijos y cuentas utilizadas para el control de la ejecución presupuestaria.
- d. Cumplimiento con los Términos, Leyes y Regulaciones Aplicables
- Verificar que se haya cumplido, en todos los aspectos importantes, con los términos, leyes y regulaciones aplicables, cuyo incumplimiento pudiera tener un efecto significativo e importante en relación con la razonabilidad de los estados financieros auditados.
 - Evaluación, para cada requerimiento de importancia, del riesgo de que puedan ocurrir casos significativos de incumplimiento; incluida la evaluación de los controles en funcionamiento que aseguren el cumplimiento con las leyes, regulaciones y reglamentos.
 - Diseño de pruebas y procedimientos de auditoría específicos que proporcionen razonable seguridad de que sean detectados los casos de incumplimiento (intencionales o no intencionales), que pudieran tener efectos significativos.
 - Determinar que los desembolsos fueron hechos de conformidad con los términos, leyes y regulaciones aplicables.
 - Verificar que la información contenida en los estados financieros, estuvieran respaldada y de conformidad con la documentación de soporte, que debe conservarse, debidamente custodiada, en los archivos correspondientes.”

El resultado de la auditoría externa es una opinión limpia, o sea sin salvedades, y se cita textualmente:

Resultado de la Auditoría

Estados Financieros

En nuestra opinión los estados financieros auditados, presentan razonablemente, en todos sus aspectos significativos, el balance general al 31 de diciembre del 2000, así como los ingresos, egresos y ejecución presupuestaria por el período comprendido entre el 01 de enero de 1997 al 31 de diciembre del 2000, de la Defensoría de los Habitantes de la República, de conformidad con una base contable que se resume la nota 1 C a los estados financieros, que aunque difiere de lo que establecen los principios de contabilidad generalmente aceptados, constituye una base comprensiva, aplicable y acorde con prácticas contables establecidas y permitidas en estas circunstancias.

Evaluación del Control Interno

Como resultado de la auditoría practicada, por el periodo comprendido entre el 01 de enero de 1997 al 31 de diciembre del 2000, no se observaron asuntos relacionados con las políticas y procedimientos significativos del control interno y su funcionamiento que consideráramos relevante, sin embargo, observamos otros asuntos menores los cuales informamos en la sección de control interno adjunta a este informe.

Cumplimiento con los Términos, Leyes y Regulaciones

El resultado de nuestras pruebas de cumplimiento indica que con respecto a los asuntos evaluados, la Defensoría de los Habitantes de la República cumplió en todos sus aspectos relevantes con los términos, leyes y regulaciones aplicables.

Con respecto a los asuntos no evaluados, nada llamó nuestra atención que nos hiciera creer que la Defensoría de los Habitantes de la República no haya cumplido, o no esté cumpliendo, en sus aspectos importantes, con los términos, leyes y regulaciones aplicables.

El resultado de la Auditoría Externa contratada es conteste con el compromiso de asegurar que los criterios de racionalidad, transparencia, austeridad y eficiencia rijan la gestión de fondos que pertenecen a todos los habitantes.

Cabe agregar que, a la par de este proceso, a lo interno de la institución se realizó una auditoría de los expedientes con el fin de asegurar la existencia física de todos los documentos que respaldan los expedientes. Ello permitirá realizar una entrega ordenada de la actividad sustancial de la institución.

2. Informe anual de evaluación presupuestaria del Ministerio de Hacienda

Otro aspecto relevante a señalar es el resultado de la evaluación física y financiera realizada por el Ministerio de Hacienda para el año 2000. La Dirección de Presupuesto Nacional remitió una copia a la Defensoría de los habitantes, y en ella se hace constar lo siguiente:

De conformidad con la información suministrada por la institución con respecto a sus metas de gestión e indicadores, durante el ejercicio económico 2000 se lograron alcanzar los objetivos propuestos para el año.

En resumen, de la información que suministra este órgano en la interpretación de los resultados de los indicadores y sus metas de gestión, se puede destacar lo siguiente:

- Se partió de una cifra de expedientes pendientes de atención y se propuso resolver como mínimo la misma cantidad de denuncias que ingresaran durante el año, de manera que la cifra de expedientes pendientes no se incrementara; como resultado no sólo se logró la meta propuesta sino que se incrementó el cierre de expedientes en un 32.4% adicional.
- Con base en una estrategia de descentralización de la acción institucional por medio de procesos ambulatorios, mediante los cuales los habitantes de todas las regiones de Costa Rica tuvieron acceso a los servicios de asesoría y defensa de sus derechos, se logró superar la meta

- propuesta de incremento de las consultas, la cual se esperaba que creciera en un 30%, siendo el logro reportado de un 56%.
- En relación con los proyectos de promoción y divulgación para los cuales se busca el financiamiento de organismos nacionales e internacionales, se logró cautivar el interés y apoyo para la ejecución de dos proyectos más de los 8 que se tenían programados, lo cual atribuye la Defensoría de los Habitantes de la República, al resultado alcanzado en los que se han venido ejecutando.
 - Como consecuencia del logro de apoyo económico a sus proyectos de promoción y divulgación y el trabajo de la estructura organizativa de la Defensoría se superó la meta de promoción propuesta, en un 6%.

De conformidad con la información suministrada sobre la gestión productiva de esta institución, se puede decir que en términos generales su resultado es satisfactorio, ya que un 100% de sus metas de producción y gestión fueron alcanzadas, aspecto, este último, que se ve reforzado por el resultado favorable de sus indicadores.

El resultado de esta evaluación refleja el esfuerzo por maximizar la utilización de los recursos y orientarlos a garantizar la protección y promoción de los derechos e intereses de los habitantes.

3. Recursos Humanos

Durante el período del presente informe, en el Departamento de Recursos Humanos se dio énfasis a la adecuación de la estructura de puestos y estructura salarial, por medio de estudios técnicos parciales e integrales de algunas clases de puestos, considerando factores internos y externos a la Institución. Tal es el caso de la clase Escribiente, la cual fue reclasificada a Oficial de Admisibilidad y la revaloración de la clase Profesional de Defensa 2.

En el aspecto de capacitación se coordinó con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) la capacitación a funcionarios de la Defensoría en diferentes áreas. Durante el año 2000 se recibieron algunos cursos, como por ejemplo, el de Mecánica Básica para Conductores y el de Principios Básicos de Fontanería. Para el año 2001 se tienen programados otros que se consideran prioritarios para el funcionamiento administrativo.

Por otra parte, con el propósito de que los funcionarios de la Defensoría tuvieran la oportunidad de conocer y formarse un mejor criterio sobre la Ley de Protección al Trabajador y las Operadoras de Pensiones, se curso invitación a éstas. Las operadoras que se hicieron presentes BN Vital, Banco Popular, INTERFIN, BANEX, Vida Plena, Banco de Costa Rica, e Instituto Nacional de Seguros.

Los diferentes departamentos y direcciones de la Institución se fortalecieron, a su vez, mediante la colaboración recibida por parte de estudiantes de colegios vocacionales quienes realizaron su práctica profesional y su trabajo comunal. Asimismo, estudiantes universitarios efectuaron labores como meritorios y efectuaron su trabajo comunal universitario. En total se recibió la colaboración de cuarenta y cinco estudiantes.

4. Actividades Informáticas

Durante el año 2000 se consolidó un proceso de modernización tecnológica iniciado dos años atrás como consecuencia del crecimiento experimentado por la Defensoría de los Habitantes desde su creación. El factor informático cumple una función muy importante dentro del quehacer institucional fundamentalmente por las labores de investigación y elaboración de documentos finales que se realizan para el trámite de las consultas y quejas.

Como ámbito de atención prioritario se tiene la implementación del Sistema Automatizado de Defensa, denominado SOL. Durante 1999 se concluyó con la fase de desarrollo de esta herramienta y se puso en producción, por lo que el período correspondiente al año 2000 ha sido determinante para evaluar los alcances y limitaciones del producto. Esta actividad implica que el personal de informática adquiera el debido conocimiento en las herramientas de programación y Bases de Datos propias de Lotus. En este sentido se ha adquirido experticia en los aspectos fundamentales de la plataforma, principalmente en lo que se refiere a la administración de los diversos módulos de trabajo que se tienen.

a. Modificaciones a sistemas existentes

El año 2000 ha servido como referencia para evaluar el rendimiento del Sistema de Defensa SOL desarrollado por la empresa Lotus. Durante este período han surgido una serie de necesidades puntuales sobre aspectos específicos que no fueron contemplados en el desarrollo del Sistema SOL, o bien, que se idearon posteriormente como parte complementaria de la información que se tenía. Estas necesidades culminaron en modificaciones que se le hicieron al Sistema en el Departamento de Informática y que se enumeran a continuación:

i. *Modificaciones hechas a las Bases de Datos del SOL*

Este año sirvió para que el personal del Departamento de Informática estudiara más a fondo la estructura y funcionamiento del Sistema de Defensa, experiencia que fue positiva desde el punto de vista del conocimiento adquirido. Con el fin de solucionar necesidades puntuales que expusieron diferentes áreas, se procedió en el siguiente orden:

- Se hizo una recolección de tareas a realizar en las diferentes áreas
- Se estudió detenidamente cada caso en la Base de Datos
- Se buscó información y se hicieron diversas consultas a los técnicos de Lotus y en los manuales sobre aquellos puntos que no se tenían claros
- Se hizo una réplica de la Base de Datos original para hacer las modificaciones e inclusiones en modo de prueba
- Una vez que se tenían las modificaciones aplicadas satisfactoriamente se procedía a pasarlas a la Base de Datos original.

En síntesis en las Bases de Datos se hicieron algunas modificaciones, principalmente orientadas a dar respuesta a consultas estadísticas que se requieren a menudo, por lo que fue necesario incluir nuevos campos en la Base de Datos, crear vistas adicionales de consulta y modificar líneas de programación de las que se tenían originalmente. Las modificaciones específicas que se hicieron son las siguientes:

- En la sección de los Datos de la Denuncia se incluye un icono para que despliegue y capture en un campo la Entidad Denunciada
- En la sección de los Datos de la Denuncia se incluyó un campo selector para que indique si la denuncia se resuelve o no por atención inmediata
- En la sección Asignación de la Consulta, se adjunta un nuevo campo para registrar la región donde habita el denunciante. Este es un campo calculado por lo que se modificó la programación de la captura en el botón de distrito.
- Se crea una nueva sección en el módulo de Correspondencia de Entrada, para dar seguimiento a los documentos ingresados a la Institución, de modo que el Área de Correspondencia indique cuando pasa un documento a las demás Áreas y a su vez la secretaria de cada Área registre a quién le traslada cada documento.
- Se han realizado diversas vistas de la información almacenada, principalmente para efectos estadísticos; no obstante, se ha limitado esta práctica por cuanto cada vista que se hace representa un significativo consumo de espacio en el disco duro del servidor.
- Para solventar la necesidad de información estadística planteada en el punto anterior se ha estado utilizando el software Cristal Report para realizar nuevos esquemas de consulta a la Base de Datos. Este software ha permitido generar múltiples consultas de la información que se tiene almacenada del SOL y ha servido de apoyo para que la Unidad de Estadísticas de la Institución genere sus propias consultas.

ii. Nuevos esquemas de software

Como parte del trabajo realizado durante el año dos mil, se tiene el desarrollo de algunas aplicaciones o repositorios de información cuyo objetivo es el de agilizar en buena medida algunos procesos o trámites que realizan los usuarios de la Institución, en el entendido que las herramientas de Lotus se prestan para implementar una interesante plataforma de servicios de oficina. Entre los modelos que se realizaron están:

- Solicitud de vehículos: Es un formulario electrónico para solicitar la salida de vehículos de la Institución.

- Control de giras: Es una aplicación para registrar las giras que se van a realizar en un período dado.
- Formulario de Viáticos: Este formulario electrónico permite generar la solicitud de adelanto de viáticos y, posteriormente, realizar la respectiva liquidación.
- Control de Vacaciones: Se está trabajando en la aplicación con el objeto de que el Departamento de Recursos Humanos lleve automáticamente el control de vacaciones de cada empleado. Asimismo, desde su escritorio cada empleado puede hacer su solicitud de vacaciones por medio de un formulario electrónico, que una vez llenado y aprobado, actualiza automáticamente los saldos correspondientes.
- Control de Presupuesto: El objetivo de este programa es llevar el control de la ejecución presupuestaria mediante el registro de solicitudes de compras y facturas que se tramitan. Para efecto de reportes, se utiliza el Cristal Report para acceder la Base de Datos y generar los listados correspondientes.

iii. Página Web

En este periodo de labores se ha logrado consolidar la publicación de la página Web, con un total de visitas de 3,820 durante el año 2000. Esta página se estructuró con información relacionada con los temas de atención prioritaria que investigó la Defensoría de los Habitantes, y se actualiza semanalmente. También se incorporan en ésta los boletines de prensa que emite la Institución y los compendios temáticos de cada una de las áreas de la Defensoría de los Habitantes, tales como el compendio ambiental, el de salud y el de niñez y adolescencia.

5. Construcción del edificio sede de la Defensoría de los Habitantes

El inmueble que actualmente ocupa la Defensoría de los Habitantes se tornó insuficiente para atender a la población que día a día acude a las oficinas de la Institución y para albergar a sus funcionarios. Es por ello que desde el año de 1995 se han venido desarrollando acciones en procura de lograr que la Institución cuente con un edificio propio que se ajuste a las necesidades de habitantes y funcionarios.

En 1995, la Arquitecta María de los Angeles Barahona Israel, funcionaria de la Institución, efectuó un estudio de las necesidades espaciales de la futura sede institucional, cuyo principal objetivo fue determinar, mediante una metodología apropiada de análisis cuantitativo y cualitativo de los requerimientos de diseño, los lineamientos espaciales apropiados para la construcción de las instalaciones físicas de la Defensoría. Asimismo, dicho estudio fijó como objetivos específicos los siguientes:

- Analizar de manera profunda el funcionamiento y requisitos actuales de la Institución para determinar, mediante la experiencia, los lineamientos de diseño de la futura sede institucional.
- Estudiar el crecimiento, los cambios funcionales, técnicos y organizativos de la Institución que indicaran lineamientos de diseño para la conceptualización física necesaria de la Institución.

- Analizar el entorno urbano de la ciudad de San José para poder determinar posibles áreas de ubicación física apropiada para beneficio tanto de los habitantes de la República, como de los funcionarios de la Institución.

El procedimiento utilizado por la Arquitecta Barahona Israel para efectuar el estudio de necesidades espaciales citado en el párrafo segundo anterior, fue el siguiente:

- Análisis de Direcciones y Unidades institucionales según el organigrama de la Defensoría, investigando los requisitos espaciales, por función y número de integrantes de cada unidad. Esta etapa contempló la implementación de métodos de análisis tales como la entrevista, encuestas y observación participativa del funcionamiento de tales unidades.
- Análisis de actividades institucionales según áreas específicas y, en general, de la Institución. (Relación de función-actividad, determinación de vínculos de cercanía espacial versus independencia funcional; Análisis de flujos, tanto de comunicación, información como de personas y materiales; Elaboración de cuadros y matrices que midieran e indicaran tales relaciones y otros requisitos de funcionamiento).
- Análisis de requisitos técnicos espaciales de los diversos componentes: espacios laborales de oficina según forma-función, incluyendo espacios de cómputo; espacios de reunión institucional y de reunión extra-institucional, contemplando actividades de prensa y televisión; espacios de servicios tales como servicios sanitarios, servicios de copiadoras, cocina y comedor, aseo y otros; espacios de información y exhibición, referencia, consulta bibliográfica, biblioteca; espacios de atención al usuario individual y/o grupal; espacios de recreación, descanso, y atención médica; espacios de circulación interna y externa; espacios de parqueo de funcionarios, usuarios y de visitas; espacios de capacitación y divulgación; espacios de archivos, bodegas y transporte, áreas de carga y descarga; espacios de maquinaria e instalaciones mecánicas; otros. Lo anterior de acuerdo con lo siguiente: iluminación y ventilación; circulación; dimensiones requeridas en metros cuadrados; normativas de salud y construcción y de oficinas de permisos del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; mobiliario apropiado; maquinaria, tecnología y materiales apropiados; requisitos de seguridad de la instalación física, de los usuarios y funcionarios de la institución. Se contempló flexibilidad espacial, crecimiento y posibles cambios institucionales.
- Elaboración de conclusiones y recomendaciones para implementar un futuro programa arquitectónico: sobre aspectos funcionales físico-institucionales; sobre aspectos formales y significados socio-culturales; sobre dimensiones cuantificables en metros cuadrados; sobre costos de construcción aproximados; sobre ubicaciones geográficas óptimas para la sede.

Conscientes de la necesidad de buscar una solución definitiva para albergar las instalaciones de la Institución, en el año de 1997 se adquirió un lote con los recursos originados en el superávit presupuestario, en cumplimiento de lo establecido por el artículo quinto del Presupuesto de la Defensoría de los Habitantes de la República para el ejercicio económico de 1999, el cual en su aparte denominado "Disposiciones Varias", inciso g), a la letra dice:

"Cuando las necesidades de la Institución lo demanden, la Defensoría de los Habitantes de la República podrá crear subpartidas y realizar traspasos entre gastos autorizados en la presente Ley, sin que exceda el monto total de los recursos asignados a su programa y el del superávit acumulado. No obstante, no se podrán modificar

los destinados a cubrir sueldos o servicios personales, salvo cuando se utilicen en revaloraciones salariales por costo de vida o se trate de sumas acumuladas o no gastadas. El excedente o superávit será empleado prioritariamente en la adquisición o construcción del edificio sede de la Institución y sus oficinas regionales...”

Al mismo tiempo, se empezó a trabajar en la elaboración de un anteproyecto de construcción que contemplara las necesidades reales de la Defensoría, y se elaboraron los planos arquitectónicos preliminares.

Por otra parte, la Corporación Banex, S.A., arrendante del inmueble que ocupa la Defensoría, solicitó el desalojo de éste en el mes de agosto de 1999.

En vista de que la Defensoría de los Habitantes contaba con presupuesto suficiente para iniciar la construcción de un edificio, y con base en la existencia de una partida presupuestaria incluida en el presupuesto del año dos mil para la ejecución de dicha obra, se acordó la ejecución del proyecto de construcción del edificio de la Institución.

La Defensoría de los Habitantes sostuvo entonces una reunión con la comunidad de Barrio México, en donde se hizo una presentación del proyecto de construcción y de la forma en que podrían participar y beneficiarse de la construcción.

Con la puesta en marcha del proyecto, y en aplicación del Manual de Normas Técnicas para la Construcción de Obras Públicas de la Contraloría General de la República, en el mes de setiembre de 1999 se conformó la Comisión de Construcción del Edificio, presidida por el Defensor Adjunto de los Habitantes, la cual ha sesionado cincuenta y tres veces a la fecha. Asimismo, se nombró como Directora Técnica del Proyecto de Construcción a la Arquitecta María de los Angeles Barahona Israel. Por otra parte, y tal y como lo dispone el Manual, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, procedió a dar la autorización correspondiente para la construcción del edificio.

La Defensoría de los Habitantes ejecutó las acciones correspondientes con el fin de efectuar el estudio de suelos del terreno y solicitó a la Secretaría Técnica Ambiental del Ministerio de Ambiente y Energía que se determinara si debía efectuarse un estudio de impacto ambiental. El Licenciado Adolfo Estrada Del Llano, Coordinador del Proceso de Evaluación Ambiental Preliminar de la Secretaría citada, indicó mediante oficio número UEA-932-99 fechado 25 de octubre de 1999, que de conformidad con la documentación aportada por la Defensoría y con base en el Decreto Ejecutivo número 26228-MINAE,

el proyecto de construcción del Edificio de la Defensoría de los Habitantes se eximía de la presentación del estudio de referencia.

En un inicio la Defensoría de los Habitantes coordinó con la Oficina Ejecutora de Proyectos de Inversión de la Universidad de Costa Rica con el fin de establecer un convenio para la elaboración de los planos estructurales y electromecánicos. Sin embargo, se informó por parte de la Rectoría de la Universidad de Costa Rica que la Contraloría de la Universidad había objetado la prestación de los servicios de la Oficina Ejecutora, en vista de que éstos no habían surgido como producto de actividades académicas sustantivas y que, por lo tanto, no podían enmarcarse dentro las políticas aprobadas para ese tipo de actividad.

La Defensoría de los Habitantes procedió entonces a contratar en forma directa, con autorización de la Contraloría General de la República, los servicios profesionales de un Ingeniero Estructural y un Ingeniero Electromecánico para la asesoría y colaboración con la Dirección Técnica del Proyecto de Construcción para todo el proceso de diseño de planos, elaboración de presupuesto, especificaciones para licitación pública e inspección técnica del edificio. Es así como fueron contratados los Ingenieros Félix Hernández Beita y Rodolfo Monge Monge.

Asimismo, debe destacarse la colaboración prestada por el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual, a través de un convenio con la Defensoría de los Habitantes, efectuó el préstamo del Arquitecto Percy Zamora para que brindara apoyo a la Dirección del Proyecto de Construcción en lo referente a detalles arquitectónicos, especificaciones técnicas e inspección de la obra.

En el mes de enero del 2000, la Comisión de Construcción inició el trabajo de elaboración del cartel de licitación pública, y para esta labor dicha comisión se hizo asesorar por diferentes personas e instituciones con conocimiento en construcción de obras públicas y contratación administrativa, las que en forma ad-honorem brindaron valiosas observaciones en el desarrollo del proceso.

Una vez elaborado el cartel, se publicó la licitación. Las empresas participantes en el proceso licitatorio fueron Edificadora Moderna S.A., Desarrollo en Construcción, Deco S.A., Constructora Gonzalo Delgado S.A., Constructora ADENIP S.A., P y P Construcciones S.A., Estructuras S.A. y Ecosistemas S.A.

El proceso de evaluación de ofertas y adjudicación contó con la valiosa colaboración y apoyo de profesionales designados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y por el Colegio de Contadores Públicos, para que participaran como garantes de la transparencia del proceso de adjudicación del mismo. Los profesionales designados fueron la Arquitecta Carolina Maliaño Monge y el Licenciado Maynor Solano Carvajal.

La Defensoría de los Habitantes, luego de analizar las ofertas presentadas, procedió a adjudicar la licitación pública a la empresa denominada Constructora ADENIP S.A., por un monto de ¢421,800,000.00. No se presentaron apelaciones en relación con el acto de adjudicación.

El plazo de construcción de la obra es de 30 semanas contados a partir de la orden de inicio, es decir, a partir del 24 de octubre del 2000.

Paralelo al proceso de construcción, se efectúan reuniones semanales entre el equipo técnico de la Defensoría de los Habitantes y el equipo técnico de la empresa ADENIP S.A., mediante las cuales se verifica que la construcción de la obra se efectúe de conformidad con lo establecido en el cartel y las especificaciones técnicas. Al mismo tiempo, se realiza un control en relación con las facturas presentadas por la empresa referida. La Dirección Técnica del Proyecto presenta ante la Comisión de Construcción los informes correspondientes a estas reuniones para su conocimiento. Ello ha permitido que a la fecha de este informe la empresa haya cumplido a cabalidad con lo establecido en la ruta crítica del proyecto.

Por último es necesario mencionar que la Auditoría Interna de la Institución ha estado al tanto de lo actuado por la Comisión de Construcción del Edificio y por la Dirección Técnica del Proyecto, auditando periódicamente las actas de la comisión. Asimismo, y en forma permanente, se le brinda información acerca del proceso de construcción de la obra.

6. Archivo Central, Correspondencia y Biblioteca

Durante el período del informe, la Dirección General de Archivo Nacional está en proceso de aprobar en forma definitiva las Tablas de Eliminación de Documentos, lo que permitirá a la Defensoría de los Habitantes obtener la autorización para que la Institución proceda a eliminar los documentos cuya vigencia administrativa y legal ya ha finalizado y, al mismo tiempo, los que no hayan considerados de conservación permanente para esta Dirección. Para la eliminación de estos documentos, se procederá al levantamiento de las actas correspondientes.

Con la colaboración del Departamento de Informática se desarrollaron dos módulos para el control de la correspondencia. Uno de ellos permite visualizar el proceso de notificación de los informes y el otro módulo tiene que ver con el registro de los oficios que ingresan a la Institución.

Con la colaboración de estudiantes del Colegio Técnico Profesional de Educación Comercial y de Servicios (COTEPECOS), se logró mantener actualizadas las bases de datos de la biblioteca de la Institución, que actualmente dispone de aproximadamente 1,400 libros.

7. Asuntos financiero contables

A continuación se brinda la información financiera contable de la Defensoría de los Habitantes al 31 de diciembre del 2000. La Institución asimismo remite en forma mensual a la Asamblea Legislativa un informe de ejecución presupuestaria.

A partir de enero del 2000, con la entrada en funcionamiento del módulo de contabilidad del Sistema Administrativo Exactus, se crearon los centros de costos y se amplía el cuadro de cuentas de manera que se puede obtener información actualizada por fuente de financiamiento, lo cual permite brindar a los donantes, de forma inmediata y transparente, el estado de ejecución financiera de sus aportes.

DETALLE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Proyecto	Donante	Fecha de Inicio	Monto en \$	Fecha de Finalización	Intereses Ganados en ¢
Promoción y Divulgación de los Derechos en comunidades costarricenses.	Relaciones Exteriores de Finlandia	6/1/99	300,000.00	6/30/01	5,300,000.00
Red Nacional para la Detección y Erradicación del Trabajo Infantil	OIT/IPEC	9/1/99	36,600.00	8/30/00	367,915.13
Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas.	Embajada de Canadá	15/10/99	19,800.00	2/28/01	374,706.75

DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA

BALANCE GENERAL

AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2000

ACTIVOS

ACTIVO CIRCULANTE

<i>CAJA Y BANCOS</i>	10,592,306.21
<i>INVERSIONES PROGRAMA 808</i>	379,681,771.06
<i>INVERSIONES PROGRAMA 805</i>	8,946,351.34
<i>INVER. DONACION PROYECTO UNION EUROPEA</i>	10,769,885.45
<i>SUELDOS POR REINTEGRAR</i>	1,120,793.29

<i>TRANSF. DE GOB. POR COBRAR</i>	19,953,120.95
<i>OTRAS CUENTAS POR COBRAR</i>	515,125.70
<i>EXISTENCIAS EN BODEGA</i>	8,273,613.16
<i>INTERESES POR COBRAR</i>	7,810,062.10
<i>TOTAL ACTIVO CIRCULANTE</i>	447,663,029.26

ACTIVO FIJO

<i>MAQUINARIA Y EQUIPO</i>	183,057,495.93
<i>CONSTRUCCIONES EN PROCESO EDIFICIO</i>	128,115,200.00
<i>TERRENOS</i>	147,000,000.00
<i>TOTAL ACTIVO FIJO</i>	458,172,695.93

<i>DEPRECIACION ACUMULADA</i>	-97,858,761.05
-------------------------------	----------------

OTROS ACTIVOS

<i>DEPOSITOS POR DERECHO</i>	1,355,600.00
<i>TOTAL OTROS ACTIVOS</i>	1,355,600.00

<i>TOTAL ACTIVO</i>	<u>809,332,564.14</u>
---------------------	------------------------------

PASIVO Y ERARIO

PASIVO CIRCULANTE

<i>CUENTA POR PAGAR A INST. PUBLICAS</i>	281,986,352.84
<i>RETENCIONES POR PAGAR</i>	1,380,487.16
<i>OTRAS CUENTAS POR PAGAR</i>	
<i>TOTAL PASIVO CIRCULANTE</i>	283,366,840.00

OTROS PASIVOS

<i>DEPOSITOS DE GARANTIA POR DEVOLVER</i>	0.00
<i>TOTAL OTROS PASIVOS</i>	0.00

<i>TOTAL PASIVO</i>	283,366,840.00
----------------------------	-----------------------

ERARIO

<i>ERARIO O PATRIMONIO</i>	369,724,706.85
<i>EXEDENTE DE INGRESOS/EGRESOS AÑOS ANT.</i>	6,611,451.75

<i>EXEDENTE DE INGRESOS/EGRESOS AÑO ACTUAL</i>	149,629,555.54
TOTAL ERARIO	525,965,714.14
TOTAL PASIVO Y ERARIO	809,332,554.14

Defensoría de los Habitantes de la República
Reporte de Ejecución Presupuestaria 2000
Programa 805 – Unidades Móviles
Al 31 de diciembre del 2000

Subp Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
30 Sueldo adicional	123,684.83	443,684.83	238,178.90
31 Salario escolar	106,635.09	436,635.09	-
80 Servicios especiales	1,340,718.20	5,340,718.20	3,430,346.65
104 Alquiler de equipo electrónico	100,000.00	-	-
106 Otros alquileres	199,000.00	-	-
112 Información y publicidad	2,538,656.00	538,528.69	-
114 Impresión, encuadernación y otros		328,150.20	328,150.20
122 Telecomunicaciones	966,695.00	0.00	-
128 Otros servicios públicos	89,337.95	0.00	-
134 Gastos de viaje dentro del país	1,664,995.90	256,995.90	-
144 Transporte dentro del país	105,114.75	105,114.75	-
150 Seguros	153,833.00	0.00	-
160 Administración de rentas	94,761.33	94,761.33	-
162 Consultorías	700,000.00	700,000.00	-
172 Mant. y rep. de mob. y eq. oficn.	70,626.75	0.00	-
174 Mant. y rep. de maq. y equipo	137,264.70	137,264.70	-
199 Otros servicios no personales	172,811.89	172,811.89	-
202 Gasolina	1,146.45	0.00	-
204 Diesel	2,580.95	0.00	-
206 Otros combustibles, grasas y lub.		27,087.50	0.00
212 Medicinas	6,782.50	0.00	-
214 Otros productos químicos	277,912.85	277,912.85	-
220 Textiles y vestuarios	23,700.35	0.00	-
232 Productos de papel y cartón	520,834.34	520,834.34	-
234 Impresos y otros	368,394.10	368,394.10	-

240	Productos alimenticios	6,839.00	0.00	-
254	Productos de metal p/ la construc.	31,686.75	0.00	-
259	Otros materiales de construcción	79,757.60	0.00	-
270	Repuestos	374,173.45	374,173.45	-
282	Útiles y materiales de oficina	489,551.85	489,551.85	-
286	Otros útiles y mat. específicos	166,613.90	166,613.90	-
290	Artículos y gastos para recepción	645,834.85	645,834.85	-
299	Otros materiales y suministros	136,494.60	136,494.60	-
310	Equipo y mobiliario de oficina	39,402.89	0.00	-
390	Equipos varios	4,198.00	0.00	-
602	Prestaciones legales	192,291.15	192,291.15	-
660	Contribución patronal a la C.C.S.S.	200,085.95	740,887.95	458,606.50
733	Aportes a organismos financieros	10,104.32	30,104.32	14,290.75
814	Amort. cuentas pend. ejerc. ant.	6,593.00	6,593.00	-
Totales		12,504,351.94	12,504,351.94	4,141,422.80

Defensoría de los Habitantes de la República

Reporte de Ejecución Presupuestaria 2000

Programa 806 - Donaciones

AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2000

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
30	Sueldo adicional	54,730.60	549,330.60	306,941.85
31	Salario escolar	42,487.90	565,887.90	0.00
60	Sobresueldos	-	1,000,000.00	630,251.15
80	Servicios especiales	132,545.65	6,056,545.65	4,647,525.55
102	Alquiler de Edificios y Terrenos	553,285.00	120,460.00	
104	Alquiler de equipo electrónico	199,637.54	199,637.54	
106	Otros alquileres	137,460.00	137,460.00	
112	Información y publicidad	2,358,310.20	1,358,310.20	-
114	Impresión, encuadernación y	12,243,039.08	11,926,789.58	6,335,250.00

	otros			
128	Otros servicios públicos	145,275.00	145,275.00	-
132	Gastos de viajes en el exterior	1,452,750.00	1,174,125.00	-
134	Gastos de viajes dentro del país	9,918,901.20	6,918,901.20	3,148,575.80
142	Transporte de o para el exterior	1,131,650.00	1,131,650.00	4,082.00
144	Transportes dentro del país	520,477.50	670,477.50	83,760.00
150	Seguros	1,452,750.00	1,452,750.00	-
162	Consultorías	50,408,732.50	33,039,554.50	17,516,497.00
172	Mant. Y Rep. De mob. Y eq. Oficina	435,825.00	435,825.00	214,069.10
174	Mant. y Rep. de maquinaria y equipo	5,817,875.00	3,712,275.00	425,782.85
199	Otros servicios no personales	8,277,392.72	18,179,831.42	12,385,969.50
202	Gasolina	332,570.00	1,038,920.00	-
204	Diesel	1,743,300.00	100,000.00	-
214	Otros productos químicos	-	2,000,000.00	493,252.60
220	Textiles y vestuarios	35,705.00	1,035,705.00	682,500.00
232	Productos de papel y cartón	795,511.50	1,784,811.50	561,505.40
234	Impresos y otros	905,495.00	905,495.00	137,885.00
240	Productos alimenticios	20,000.00	20,000.00	-
259	Otros materiales de construcción	63,362.00	63,362.00	-
270	Repuestos	60,212.00	60,212.00	-
282	Útiles y materiales de oficina	2,111,556.00	1,293,256.00	67,539.80
286	Otros útiles y mat. específicos	222,375.50	52,100.50	-
290	Artículos y gastos para recepción	2,537,034.50	2,375,324.50	237,706.00
299	Otros materiales y suministros	334,800.00	322,900.00	59,879.45
310	Equipo y mobiliario de oficina	2,324,400.00	6,524,400.00	5,434,245.90
320	Equipo médico y de laboratorio	11,000.00	11,000.00	-
330	Equipo de transporte	514,786.00	514,786.00	-
340	Equipo para comunicaciones	342,334.40	1,392,334.40	51,602.00
350	Equipo Educativo	36,500.00	846,500.00	-

390	Equipos varios	149,444.00	255,044.00	105,600.00
602	Prestaciones legales	521,091.65	719,091.65	-
606	Premios	1,533,281.80	1,533,281.80	-
660	Contrib. patronal a la C.C.S.S.	66,369.45	964,369.45	644,780.80
733	Aportes a organismos financieros	3,011.60	36,011.60	23,027.95
Totales			112,623,991.49	

**Por ser un programa con recursos donados, los saldos no comprometidos y los compromisos al 31 de diciembre de cada año, se revalidan automáticamente.*

Defensoría de los Habitantes de la República

**Reporte de Ejecución Presupuestaria 2000
Programa 808 - Defensoría de los Habitantes
Al 31 DICIEMBRE DE 2000**

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
0	Sueldos para cargos fijos	448,410,000.00	448,410,000.00	429,141,912.55
30	Sueldo adicional	40,894,495.00	40,894,495.00	37,982,448.90
	Salario escolar	36,385,945.00	30,518,868.40	30,184,673.05
60	Sobresueldos	2,180,000.00	2,180,000.00	1,843,168.30
70		490,560.00	490,560.00	224,191.10
80	Servicios especiales	2,997,500.00	5,997,500.00	3,422,635.15
90		272,500.00	272,500.00	95,340.00
	Alquiler de edificios y terrenos	19,000,000.00	17,923,950.00	16,283,025.00
104	electrónico	1,264,400.00	-	-
106	Otros alquileres	817,500.00	42,500.00	41,134.10
112	Información y publicidad	1,090,000.00	2,990,000.00	2,344,068.40
114	Impresión, encuadernación y otros	5,995,000.00	11,879,100.00	9,091,991.85
122	Telecomunicaciones	7,458,000.00	8,658,000.00	4,631,639.50
124		2,997,500.00	1,997,500.00	1,359,035.00
126	Energía eléctrica	2,486,000.00	3,936,000.00	3,551,075.00

128	Otros servicios públicos	904,627.00	604,627.00	407,109.25
132	Gastos de viaje en el exterior	1,962,000.00	1,162,000.00	
134	Gastos de viaje dentro del país		2,183,800.00	
142	Transportes de o para el exterior		750,000.00	244,791.80
144	Transportes dentro del país	2,589,840.00	539,840.00	416,400.00
150		7,085,000.00	6,785,000.00	6,324,251.00
162	Consultorías	10,676,133.00	22,243,209.60	13,247,296.75
172	Mant. y rep. de mob. y eq. de ofic.	2,180,000.00	1,680,000.00	1,204,110.50
174	Mant. y rep. de maq. y equipo	2,180,000.00	2,180,000.00	939,390.80
182	Mant. y rep. de edificios	2,507,000.00	-	-
190	Servicios aduaneros		18,000.00	-
199	Otros servicios no personales	1,800,000.00	6,672,450.00	
202	Gasolina	3,815,000.00	2,815,000.00	2,017,643.10
204	Diesel		50,000.00	
206	Otros combust. grasas y lubric.	218,000.00	68,000.00	13,654.00
212		228,900.00	278,900.00	
214	Otros productos químicos	3,500,000.00	3,500,000.00	3,500,000.00
220	Textiles y vestuarios	534,100.00	734,100.00	134,629.40
232	Productos de papel y cartón	2,500,000.00	3,200,000.00	2,123,050.00
234	Impresos y otros	1,880,250.00	1,348,000.00	
240	Productos alimenticios	436,000.00	836,000.00	
252	Cemento	185,300.00	5,300.00	-
254	Productos de metal para la construcción	545,000.00	50,000.00	26,934.45
258	Madera	299,750.00	49,750.00	16,304.00
	Otros materiales de construcción		463,700.00	
260	Instrumentos, herramientas y otros	409,000.00	259,000.00	33,731.60
270	Repuestos	2,260,000.00	660,000.00	373,935.40

282	Útiles y materiales de oficina	1,635,000.00	1,235,000.00	859,478.70
284	Útiles y material de limpieza	272,500.00	172,500.00	359,322.45
286	Otros útiles y mater. específicos	1,907,500.00	707,500.00	704,951.15
290	Artículos y gastos para recep.	1,199,000.00	1,899,000.00	1,322,413.70
299	Otros materiales y suministros	981,000.00	489,000.00	469,075.45
310	Equipo y mobiliario de oficina	4,905,000.00	5,405,000.00	4,570,366.65
320	Equipo médico y de laboratorio	272,000.00	72,000.00	-
330	Equipo de transportes	-	1,250,000.00	-
340	Equipo para comunicaciones	1,000,000.00	750,000.00	456,979.50
350	Equipo educacional	545,000.00	145,000.00	-
390	Equipos varios	1,090,000.00	690,000.00	165,112.50
510	Edificios	40,000,000.00	40,000,000.00	28,285,200.00
602	Prestaciones legales	8,000,000.00	650,000.00	410,473.35
603	Ayud. econ. según progr. cap. apren	762,898.00	412,898.00	247,192.00
604	Becas	654,000.00	154,000.00	72,000.00
606	Premios	545,000.00	545,000.00	-
660	Contribución patronal a la C.C.S.S.	68,702,102.00	68,702,102.00	53,534,655.60
661	Contribución estatal a la C.C.S.S.	2,454,000.00	2,454,000.00	-
664	Transf. A Inst. Pub. Descentralizadas	-	800,000.00	800,000.00
680	Cuotas a organismos intern. mund.	3,200,000.00	3,045,900.00	3,045,900.00
681	Cuotas a Orga. Sist. Interam.	-	241,250.00	241,250.00
733	Aportes a organismos financieros	2,454,000.00	2,454,000.00	1,722,857.50
814	Amort. cuent. pend. ejerc. Anter.	0.00	530,200.00	21,450.00

	Totales	768,132,000.00	768,132,000.00	676,792,201.10
--	----------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

Defensoría de los Habitantes de la República

Reporte de Ejecución Presupuestaria 2000

Programa 809 - Superávit

Al 31 DE DICIEMBRE DE 2000

<i>Subp</i>	Nombre	Presupuesto		Gasto
		Asignado	Modificado	Acumulado
162	Consultorías	0.00	15,000,000.00	7,732,000.00
199	Otros servicios no personales	0.00	300,000.00	-
310	Mobiliario y Equipo de Oficina	0.00	1,000,000.00	-
510	Edificios	0.00	354,700,000.00	99,830,000.00
	Totales	0.00	371,000,000.00	107,562,000.00

8. Confección de manuales de procedimientos administrativos

En el Informe de Labores de la Defensoría correspondiente al periodo 1999-2000, se consignó que en virtud de una solicitud planteada por la Institución, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República efectuó un estudio con base en el cual se emitieron recomendaciones, cuyo estado de cumplimiento fue consignado en dicho informe.

Una de dichas recomendaciones hace referencia a la preparación y trámite final de aprobación de los manuales de procedimientos de las principales rutinas administrativas y financiero contables de la Defensoría.

La Dirección Administrativa y cada uno de los Departamentos involucrados ejecutaron las acciones pertinentes y necesarias con el propósito de atender la situación y velar por la puesta en práctica de dichos manuales una vez concluidos.

Con la colaboración de los estudiantes de la Universidad de La Salle, quienes efectuaban su trabajo comunal universitario, se redactaron los manuales de procedimientos del Departamento de Recursos Humanos. Además, y luego del respectivo procedimiento de contratación, se contrató los servicios profesionales de la empresa Consultora Visión Estratégica S.A. para la elaboración de los manuales de procedimientos del resto de los departamentos de la Dirección Administrativa, a saber, Departamento de Archivo, Biblioteca y Correspondencia, Departamento Financiero-Contable, Departamento de Informática y Departamento de Proveeduría y Servicios Generales. La conclusión y aprobación definitiva de estos manuales se prevé para el mes de marzo del 2001.

c. Aportes de cooperación internacional recibidos durante la gestión marzo-1997-febrero 2001

La cooperación internacional es vital para complementar los esfuerzos que se realizan en la protección de los derechos humanos de los habitantes de la República. En el marco de las funciones asignadas por ley a la Defensoría, la cooperación internacional contribuye con el desarrollo de proyectos que persiguen el fortalecimiento del marco democrático de participación ciudadana y facilita espacios de negociación y concertación de esfuerzos entre el sector público y la sociedad civil.

Con la valiosa colaboración de la cooperación internacional, la Defensoría ha desarrollado diversos programas de promoción y divulgación de derechos de los habitantes en diferentes comunidades del país y adquirió la experiencia necesaria para asumir con responsabilidad la implementación de iniciativas dirigidas a fortalecer estas funciones.

Asimismo, a través de la cooperación internacional se logró la ejecución del proyecto de cambio de plataforma y sistemas informáticos de la Institución en virtud de que la tecnología informática estaba causando un problema de grandes dimensiones en el quehacer cotidiano de la Defensoría. Gracias a la colaboración de la Embajada de la República China en Taiwán, se donó el hardware, el software, licencias de software, mantenimiento de la red, equipo e instalación necesaria para ser nodo de internet y desarrollo de los sistemas de defensa y administrativo.

La experiencia obtenida a partir del desarrollo de estos proyectos, permitió a la Defensoría identificar con absoluta claridad la necesidad de mantener iniciativas que coadyuven en el fortalecimiento de una democracia participativa y en la consolidación de una cultura de respeto por los derechos e intereses de los habitantes de la República.

A continuación se presenta un resumen de los principales proyectos desarrollados por la Defensoría de los Habitantes en el periodo Marzo 1997-Febrero 2001, y que recibieron el respaldo de la cooperación internacional.

Proyectos desarrollados por la Defensoría de los Habitantes con el auspicio de la cooperación internacional

Proyecto	Periodo	Fuente de financiamiento	Monto*	Objetivos	Logros obtenidos
Promoción y Divulgación de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses	1-06-99 / 30-06-2001	Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia	\$ 241.346.45	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Promover y divulgar los derechos de los habitantes. ◆ Facilitar y promover espacios de participación. ◆ Propiciar espacios autogestivos para la protección y defensa de los derechos humanos. ◆ Facilitar la interacción entre los habitantes y las instituciones públicas. ◆ Fortalecer espacios de consolidación para la democracia participativa. ◆ Ampliar los ámbitos de interacción en los procesos de formulación de políticas públicas y toma de decisiones. 	✓
Red comunitaria para la detección y erradicación del trabajo	1-09-99 / 22-09-2000	Programa Internacional para la	\$ 34.622.03	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Contribuir con la eliminación progresiva del trabajo infantil y con la 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cobertura nacional. ✓ Análisis de seguimiento del proceso de organización

<p>infantil y protección de la persona adolescente inserta en el trabajo</p>		<p>Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)</p>		<p>protección de la persona adolescente que trabaja.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Capacitar en temas como: derecho a la educación, prohibición laboral y régimen especial de protección, explotación sexual comercial. ◆ Conformación de una red para la detección de la población menor de edad que trabaja. ◆ Diseñar un programa de atención a niños y niñas en situación de riesgo por trabajo infantil, identificando las posibles instituciones ejecutoras del nivel local. 	<p>comunitaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo de estrategias coherentes con las necesidades y características propias de cada comunidad. ✓ Realización de actividades que involucraron a diferentes sectores, instituciones y organizaciones. ✓ Elaboración de material adaptado a la población adolescente.
<p>Autonomía y sostenibilidad en la protección y defensa de los derechos humanos en comunidades rurales y urbano marginales de Costa Rica</p>	<p>1-06-1997 / 30-04-1999</p>	<p>Unión Europea</p>	<p>\$220.353.00</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Propiciar la protección y defensa de los derechos en la población civil con énfasis en los grupos y sectores de mayor marginalidad social. ◆ Fortalecer la cultura de los derechos en las comunidades, a partir de los espacios comunitarios de participación popular, la expresión de las diferentes manifestaciones artísticas y recreativas, así como de los espacios de comunicación e información existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación y consolidación de diferentes formas de abordaje para la divulgación y promoción de derechos. ✓ Proceso formativo de los habitantes: conocimiento y manejo de la legislación vigente, información sobre mecanismos para la protección de derechos. ✓ Mayor participación en la gestión de los asuntos públicos y control sobre el

				<ul style="list-style-type: none"> ◆ Consolidar la formación y la articulación de la contraparte comunitaria en la defensa y protección de los derechos. 	trabajo de las instituciones y sus funcionarios.
Promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas	<p>I Etapa 11-1997 / 12-1998</p> <p>II Etapa 15-10-99/15-10-00</p>	Fondo Canadá para el Desarrollo de Iniciativas Locales/Embajada de Canadá	<p>\$ 14.503.84</p> <p>\$ 19.800</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Contribuir a sentar las condiciones básicas de las estrategias de acción de defensa de los pueblos indígenas por parte del sector público costarricense, a partir de las propias experiencias, inquietudes, necesidades y perspectivas indígenas de las comunidades seleccionadas. ◆ Establecer el marco jurídico nacional e internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, que permitan consolidar acciones concretas que brinden una respuesta efectiva del sector público a las demandas de los pueblos indígenas de Costa Rica. ◆ Fortalecer los mecanismos locales para la defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en Talamanca y la Zona Sur. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Establecimiento y desarrollo de un modelo de red de defensa en la zona de Talamanca. ✓ Identificación de líderes locales. ✓ Reforzamiento de los mecanismos de defensa y denuncia. ✓ Establecimiento de contra-partes comunitarias con la Defensoría para la resolución de problemas. ✓ Capacitación a funcionarios públicos en materia de derecho indígena.
Divulgación y Promoción de derechos de los habitantes en zonas urbano-	1-08-97 / 31-10-98	Instituto Humanista de Cooperación para los Países en	\$26.010.45	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Desarrollar en siete comunidades urbano marginales: ◆ Talleres de formación en 	✓ Establecimiento de un contacto directo con las comunidades, que evidenció las necesidades

<p>marginales del área central del país</p>		<p>Desarrollo (HIVOS-Holanda)</p>		<p>derechos humanos y en educación de derechos humanos a personajes claves de comunidades marginales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Diseñar y poner en práctica programas de difusión y divulgación de derechos entre los habitantes de comunidades marginales. ◆ Diseñar y ejecutar acciones de promoción (talleres, cursos, certámenes, festivales) de derechos humanos para los habitantes de comunidades marginales. 	<p>reales en la defensa de sus derechos y los obstáculos que se les presentan para hacerlos efectivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Escuelas y equipos interdis-ciplinarios se constituyeron en actores eficaces para establecer el contacto entre la Defensoría y las comunidades. ✓ Las actividades de expresión cultural fueron incorporadas como un valioso recurso y una alternativa a los métodos tradicionales de aprendizaje.
<p>Promoción, fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades locales para la protección de los derechos humanos en el cantón de Upala</p>	<p>01-12-97 / 31-09-98</p>	<p>PNUD-ACNUR</p>	<p>\$17.672.11</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Propiciar un efectivo disfrute de los derechos humanos de la población meta. ◆ Fomentar el fortalecimiento de una cultura de paz y de verdadero conocimiento y respeto de esos derechos a partir del sector público. ◆ Establecer y consolidar una “Red comunitaria de protección de los derechos de los habitantes del cantón de Upala”, con la participación de dirigentes y organizaciones, 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Establecimiento del Comité Cantonal de Defensa con la participación de funcionarios públicos y sociedad civil. ✓ Realización de talleres, charlas, semanas culturales en alianza con líderes comunales e institucionales. ✓ Elaboración de programas de derechos humanos basados en las

				gobierno y autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y población en general.	necesidades de la población.
Cambio de plataforma y sistemas informáticos de la Defensoría de los Habitantes	1998-1999	Embajada de la República China en Taiwan	375,544.54 949,852.42	♦ Donación de hardware, software, licencias de software, mantenimiento de la red, equipo e instalación necesaria para hacer nodo de Internet y desarrollo de los sistemas de defensa y administrativo	✓

*Montos recibidos a la fecha de este informe.

