

INDICE

Presentación

Introducción

CAPITULO I

INFORME DE LABORES DE LAS DIRECCIONES DE DEFENSA

A.	DIRECCIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA MUJER	1
	1. Participación Política	1
	2. La regionalización de centros de atención institucional para las mujeres privadas de libertad	7
	3. Otras labores de la Dirección de la Defensoría de la Mujer	13
B.	DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN ESPECIAL	22
	1. Población Adulta Mayor	24
	2. Población con Discapacidad	34
	3. Población Indígena	41
	4. Población Migrante	44
	5. Población en situación de indigencia	49
	6. Población privada de libertad	51
	7. Función Policial	55
C.	DIRECCIÓN DE CALIDAD DE VIDA	60
	1. Informe de labores de defensa	60
	2. Actividades de promoción y divulgación	78
	3. Participación en comisiones	79
D.	DIRECCIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA	
	83	
	1. Casos relevantes	83
	2. Otras actividades	91

E.	DIRECCIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS	94
	1. Participación en audiencias públicas	95
	2. Nombramiento ilegal de representante del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	115
	3. Protección al Consumidor	120
	4. Calidad del servicio de transporte colectivo: un esfuerzo continuado	124
	5. Combustibles	128
	6. Crítica metodológica al mecanismo de otorgamiento de pensiones en el régimen no contributivo de la CCSS	129
	7. Dictámenes de proyectos de ley	130
F.	DIRECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	133
	1. Acciones de Defensa: recepción de consultas, denuncias y quejas	134
	2. Acciones de Promoción y Difusión	149

CAPÍTULO II

PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES

UNICO.	PROYECTO PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN COMUNIDADES COSTARRICENSES	161
	1. Metodología de intervención utilizada	162
	2. Actividades de defensa descentralizada	169

CAPITULO III

A.	PRIVILEGIOS DE LOS DIRECTIVOS DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL	170
B.	INOBSERVANCIA DEL DERECHO DE INFORMACIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE SALUD	179
	1. Antecedentes	180
	2. Bases del Derecho a la Información y breve desarrollo histórico	181
	3. Marco legal que regula el derecho a la información	183
	4. Concepto del derecho a la información	186
	5. Características y condiciones del derecho a la información	187
	6. Excepciones al derecho a la información	189
	7. Pronunciamientos de la Defensoría sobre el Derecho a la Información	190

8. Acatamiento a las recomendaciones de los informes finales	201
9. Conclusiones	202

CAPITULO IV

INFORME DE GESTION	205
---------------------------	------------

A. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA

1. Departamento de Recursos Humanos	205
2. Departamento de Proveduría y Servicios Generales	206
3. Departamento de Archivo y Correspondencia	206
4. Departamento de Informática	207
5. Departamento Financiero-Contable	209

B. CONSULTA A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

223

C. ESTADÍSTICAS

226

1. Terminología	226
2. Datos Estadísticos del Periodo Mayo del 2000 a Abril del 2001	227

INTRODUCCIÓN

Consecuentes con el deber legal de los funcionarios públicos de informar cuanto han realizado en el ejercicio de su función, y en concordancia con la aspiración de la Defensoría de los Habitantes por lograr que la transparencia se constituya en un principio esencial del sistema institucional, se presenta el informe de labores correspondiente al período comprendido entre el 1º de marzo del 2000 y el 30 de abril del 2001. Este informe complementa el Informe Extraordinario de Labores presentado en la primera semana del mes de marzo del 2001 y que comprendía el trabajo efectuado del 1º de mayo del 2000 al 28 de febrero del 2001.

El documento se divide en cuatro capítulos. En el primero de ellos se hace mención a la labor sustantiva de las Direcciones de Mujer, Protección Especial, Calidad de Vida, Control de Gestión Administrativa, Asuntos Económicos y Niñez y Adolescencia las cuales precisan el trabajo efectuado durante el período y hacen énfasis en algunos casos que ejemplifican acciones u omisiones de funcionarios que han vulnerado los derechos e intereses de los habitantes.

El capítulo segundo hace referencia a la labor desplegada por el Proyecto de promoción y difusión de Derechos Humanos en comunidades costarricenses.

Por su parte, en el marco de la lucha por contribuir a erradicar los privilegios en el ejercicio de la función pública, la Defensoría de los Habitantes investigó la utilización de vehículos de uso discrecional por parte de los siete miembros de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, tema abordado en el capítulo tercero junto con otro análisis relacionado con la inobservancia del derecho de información de los usuarios de los servicios de salud, sus bases, marco legal y algunos pronunciamientos de la institución sobre el particular.

Finalmente, en el informe de gestión incluido en el capítulo cuarto se hace alusión a las labores de la Dirección Administrativa, las estadísticas del período como también a los alcances de la consulta planteada por la Defensoría de los Habitantes ante la Procuraduría General de la República sobre la representación de la institución en razón de que los jefes de la institución no fueron nombrados al concluir el período de la entonces Defensora de los Habitantes y el entonces Defensor Adjunto y las medidas adoptadas sobre el particular.

CAPITULO 1

INFORME DE LABORES DE LAS DIRECCIONES DE DEFENSA

A. DIRECCIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA MUJER

En el transcurso de los meses de marzo y abril, período que cubre este informe, la Defensoría de la Mujer procedió al cierre de treinta y cuatro expedientes, relacionados con temas muy diversos como Pensiones Alimentarias, Hostigamiento Sexual, Derechos de las mujeres en Estado de Embarazo, Discriminación Laboral, entre otros. Aún cuando cada uno de estos temas hace referencia a aspectos importantes en la condición de vida de las mujeres, especialmente desde la perspectiva de las formas en que se violentan sus derechos, se ha considerado de mayor interés centrar el análisis en dos temas que inciden sobre una población numerosa de mujeres: el primero, hace referencia a la situación que enfrentan en el ejercicio de sus derechos políticos, y el segundo, a la existencia de una sola cárcel para mujeres y las repercusiones personales, familiares y sociales que esto conlleva.

1. Participación Política

El tema de la participación política de las mujeres, concretamente el ejercicio pleno de sus derechos políticos, adquiere una mayor trascendencia y significado en la coyuntura pre-electoral en que se encuentra el país. El acatamiento de las normas establecidas en el Código Electoral especialmente la que hace referencia al 40% de mujeres en puestos elegibles en las papeletas de elección popular, el cumplimiento de los compromisos asumidos por los partidos políticos de garantizar una mayor participación de mujeres en todas sus instancias, así como los acuerdos que están asumiendo los precandidatos/as tendientes a que la sociedad costarricense avance en el proceso de igualdad y equidad entre los géneros constituyen temas de análisis y de seguimiento por parte de diversos organismos públicos y de la sociedad civil. La Defensoría es una de las instituciones que, desde sus competencias, contribuye activamente en la defensa, protección y difusión de los derechos de las mujeres en el ámbito de la participación política.

Uno de los aspectos que adquiere gran importancia en esta coyuntura y, principalmente, en la designación de las personas que aspiran asumir los puestos de mayor relevancia en la toma de decisiones es el relativo al cumplimiento del artículo 5 de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, que señala claramente el deber de los Partidos Políticos de establecer **"...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"**. A este respecto, le corresponde a todo partido político que participará en los próximos comicios electorales definir tales mecanismos e informar a la población acerca de sus compromisos al respecto.

El derecho a la elegibilidad y al acceso a cargos públicos que inciden en el desarrollo nacional se encuentra taxativamente contemplado no sólo en instrumentos de carácter nacional, como en la ley mencionada, sino también a nivel internacional. A este respecto en la Convención

sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Costa Rica en el año de 1984, en sus artículos 7º y 8º se establece con claridad que:

"Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

B) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

Artículo 8

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales".

Desde la perspectiva de la Defensoría, la participación política de las mujeres es un tema de derechos humanos, lo que la ubica en un ámbito de exigibilidad jurídica frente al Estado. La violación al derecho a la elegibilidad de las mujeres por la interdependencia característica de los derechos humanos, no sólo incide de forma negativa en el derecho mismo, sino que afecta otros derechos de las propias mujeres y de la sociedad en su conjunto al excluir de las decisiones y de los rumbos a tomar a representantes de la mitad de la población. Claramente, la restricción en el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres se traduce en una lesión a la democracia como forma de gobierno nacional.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing en 1995, abordó el tema de la siguiente forma:

"...la participación política 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 perseguir los objetivos de igualdad, desarrollo, paz." (Plataforma de la Cuarta Conferencia de la Mujer, punto G, párrafo 181).

Asimismo, esta estrecha inter-relación entre los derechos políticos de las mujeres, elegibilidad y democracia fue expuesta de forma clara y sin equívocos 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 señaló:

"i- No hay democracia interna 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.

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, DERECHOS POLITICOS Y CIUDADANIA 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, págs. 106-107).

Sobre el tema de la participación de las mujeres en puestos de decisión política, la Defensoría recibió una queja interpuesta por una abogada en representación de la Agenda Política de Mujeres mediante la cual manifestó su disconformidad de que muchos de los nombramientos de personas que integran las Juntas Directivas realizados por el Gobierno de la República no se ajustan a los imperativos de ley al ser en su gran mayoría personas del sexo maculino, así como por el hecho de que en varias de las instituciones autónomas solamente participan hombres en sus juntas directivas.

Con ocasión de la presentación de la queja, la Defensoría realizó un pequeño muestreo en algunas instituciones autónomas para conocer la participación de mujeres y de hombres en sus juntas directivas. El primer muestreo realizado por la Defensoría se realizó en el mes de mayo del año 2000, obteniéndose el siguiente resultado:

Institución	Hombres en las Juntas	Mujeres en las Juntas
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 DE PROT.SOCIAL	6	4
PANI	0	5
RECOPE	5	2
INS	9	1
IDA	6	1
IMAS	4	6

A principios de mayo del presente año, la Defensoría realizó nuevamente un muestreo entre las mismas instituciones escogidas el año anterior, para efectos de identificar algunos cambios que pudieran haberse presentado en la composición, por sexo, de las juntas directivas. Para sorpresa y preocupación de la Defensoría, la cantidad de instituciones que no registran ninguna mujer en dichos órganos colectivos aumentó de un año al otro. Además de instituciones claves para la población en su conjunto, que tanto en el 2000 como en el 2001 no cuentan con una sola mujer en sus juntas directivas, como la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Acueductos y Alcantarillados, el Consejo Nacional de Producción y el Banco Nacional, en instituciones como el INCOFER y RECOPE las únicas dos mujeres que habían en sus juntas directivas fueron sustituidas por hombres. En el resto de las instituciones, la cantidad de hombres y mujeres ha permanecido igual, evidenciándose en la mayoría de ellas un claro desequilibrio a favor de los hombres.

La situación que presentan estas instituciones de contar solamente con el conocimiento, experiencias y perspectivas de hombres para la formulación de políticas, programas, planes de trabajo, etc. evidencia, además, desinterés por parte del Gobierno de respetar los compromisos asumidos y el cumplimiento de las normas de la Convención supra mencionada y de la Ley de la Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. Es necesario seguir insistiendo en que las mujeres cuentan con conocimiento, experiencias y perspectivas que deben ser consideradas en todo tipo de institución pública, por lo que su nombramiento en cargos de decisión es una obligación legal, moral y de justicia de género.

La respuesta gubernamental a la situación evidenciada en mayo del 2000 se centró en el hecho de que, en algunas de las instancias mencionadas, la designación de las personas que integrarán las juntas directivas tiene que realizarse con base en las ternas que envían las organizaciones que deben estar representadas en dichas juntas. Aún cuando la Defensoría reconoce la importancia de la participación de las organizaciones en la conformación y emisión de las ternas, parte de que la decisión final de la persona que ocupará un puesto en la junta le compete al Consejo de Gobierno, por lo que le corresponde la responsabilidad de cumplir y hacer que se cumplan la normativa vigente en cuanto al nombramiento de un "porcentaje significativo" de mujeres. A este respecto, la Defensoría recomendó hacer la instancia y recordatorio correspondiente a las organizaciones para que se ajusten a lo establecido por las leyes de la República y, en caso de que no propongan mujeres, rechazar las nóminas.

Asimismo, y a pesar de lo expuesto por el Gobierno, es criterio de la Defensoría que la situación que presenta la conformación de las juntas directivas constituye un hecho claro de discriminación en contra de las mujeres costarricenses, de conformidad con la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer y la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, en el tanto se traduce en una restricción al acceso de un derecho por parte de las mujeres de forma diferenciada a la que tienen los hombres. Denota, además, una situación de exclusión en algunos casos y de limitada participación en otros, que menoscaban el ejercicio por parte de las mujeres de sus derechos en el ámbito político, económico, social, de la salud, entre otros.

Conteste con lo anterior, la Sala Constitucional se pronunció en relación con el tema mediante la resolución N° 716.98 de las 11:50 minutos del 6 de febrero de 1998, en la que señaló que la participación política de las mujeres y el acceso a cargos públicos es un tema de igualdad jurídica.

Concretamente, hizo el siguiente señalamiento:

"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”.

Otro factor señalado por el Gobierno como obstáculo a la participación de las mujeres en el espacio de toma de decisiones es el de los requisitos que contienen las leyes respectivas para acceder al puesto. En relación con este punto, esta Defensoría es del criterio que más allá de las características personales, profesionales, laborales de las mujeres –lo que significa que es difícil aceptar que no haya mujeres que cumplan los requisitos-, las condiciones socioculturales, ideológicas y económicas predominantes han condicionado, y en algunos casos limitado, su participación. La asignación e imposición social de responsabilidades en la familia que “sólo” a ella le corresponde satisfacer, las horas diarias que debe disponer para atender las obligaciones propias del mundo “de la casa”, los mitos y estereotipos en relación con las capacidades, habilidades y destrezas que exige la participación en el ámbito de lo público-político, la restricción de tomar la decisión de participar si no cuenta con el “permiso” de su esposo o compañero, entre otros, han jugado también un papel importante para que los hombres continúen ocupando mayoritariamente, o en algunas ocasiones en forma exclusiva, los cargos de decisión.

Finalmente, y como forma de compromiso decidido a que se garantice el derecho de las mujeres a la participación política, la Defensoría recomendó al Gobierno de la República propiciar mecanismos, claros y efectivos, que garanticen el incremento y el apoyo decidido a la participación de las mujeres en los espacios de decisión política, como las Juntas Directivas de Instituciones Autónomas, lo que necesariamente se deberá traducir en un número proporcional de mujeres en relación con la población dentro de estas instancias de formulación y adopción de políticas públicas. Con su cumplimiento, además, se fortalecerá indiscutiblemente nuestro Sistema Democrático. La Defensoría dará el debido seguimiento, en la presente y siguientes administraciones, al respeto y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito de la participación política.

2. La regionalización de centros de atención institucional para las mujeres privadas de libertad

Uno de los grupos de atención especial para la Dirección de la Defensoría de la Mujer es el que constituyen las mujeres privadas de libertad. Prácticamente desde el inicio de las funciones propias de la Defensoría comenzaron a presentarse quejas sobre diversas formas en que se les estaban violentando sus derechos dentro de la prisión, lo que llevó a la Institución en 1995 a realizar una investigación de oficio sobre las condiciones en las que se ejecutaban las penas privativas de libertad en el Centro Buen Pastor y las diferencias existentes entre los hombres y mujeres.

Desde entonces, uno de los elementos que se destacó fue el hecho de que la definición de normas y reglas del sistema penitenciario para la privación de libertad se había realizado tomando como referente a los hombres; invisibilizando, de esta manera, las circunstancias particulares de las mujeres que delinquen, lo cual se refleja en aspectos como la concepción de la cárcel, los criterios no diferenciados por sexo en el proceso de desinstitutionalización, así como la falta de directrices específicas para el funcionamiento de El Buen Pastor que contemple la diferente situación y condición de las mujeres privadas de libertad.

Desde la perspectiva de la Defensoría, en el diseño de la política penitenciaria deben contemplarse las situaciones diferenciadas en todos los órdenes de la vida pública y privada entre

los hombres y las mujeres, las relaciones asimétricas de poder entre ambos, sus necesidades, experiencias, responsabilidades y consecuencias diferentes que tiene la privación de libertad, así como las razones o posibles causas que explican la comisión de delitos. Por ejemplo, en el caso de la privación de libertad de la mayoría de las mujeres, muchas de las particularidades o especificidades que ellas presentan están asociadas a las jefaturas de hogar y a las obligaciones asumidas en razón de las responsabilidades que conlleva la maternidad biológica y/o social.

Las voces de las mujeres ubicadas en El Buen Pastor señalaron con claridad la forma en que ellas se perciben discriminadas frente al sistema jurídico, desde la investigación e individualización de la pena, hasta su cumplimiento en el marco del sistema penitenciario. En este sentido señalaron, por ejemplo, que **"... perciben la discriminación por su sexo en relación con el funcionamiento de algunos aspectos del sistema penitenciario. Para ellas, sus condiciones sociales, políticas y económicas estrechamente relacionadas con las causas y los delitos que cometen, no son tomadas en cuenta al momento de imponer una sentencia o de otorgar una excarcelación. Tampoco se considera que sus relaciones conyugales, filiales o maternas están en la base de la transgresión y que por estas relaciones cometen cierto tipo de delitos, se encuentran en prisión o han perdido sus beneficios"** (Informe Final de la Investigación "Las mujeres privadas de libertad y el respeto a sus derechos", Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, diciembre de 1995, pág. 95).

Con este marco conceptual e ideológico como punto de partida se analizó la queja interpuesta por una mujer que se encuentra privada de libertad en el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor por el delito de Tráfico Nacional de Drogas. En la queja, la interesada señaló que es originaria de la ciudad de Limón, lugar en el cual ha vivido toda su vida al igual que su familia, y desde que está recluida no ha recibido visita ni de su madre ni de sus cuatro hijos por razones de lejanía.

Asimismo, señaló que en la misma condición de ella se encuentran muchas mujeres oriundas de distintas zonas del país, dado que el sistema penitenciario sólo cuenta con un único centro de privación de libertad para el nivel de atención institucional, el cual está ubicado en Desamparados, San José. Por esta razón, ella y otras mujeres se ven enfrentadas al desarraigo y a la imposibilidad de recibir visita.

La situación que a este respecto presentan las mujeres es totalmente diferente de la que tienen los hombres privados de libertad, en virtud de que el sistema penitenciario para varones posee múltiples centros, al menos uno en cada provincia, por lo que no enfrentan la pena adicional de verse absolutamente separados de su contexto familiar, social y cultural.

En el marco de la investigación realizada por la Defensoría, uno de los aspectos que se consideró necesario conocer fue el referente a las últimas inversiones en el sistema penitenciario en el rubro de infraestructura, con el fin de observar la existencia y destino de los recursos del sistema según los centros penales. En este sentido, durante el período de 1998-1999 el sistema penitenciario realizó las siguientes inversiones:

-Readecuación del Centro para penal juvenil	costo	129.687.120.00
-Cocina única de La Reforma	costo	30.901.738.00
-Readecuación Instalaciones Adulto Mayor	costo	13.915.735.00
-Construcciones en Talleres de Pococí	costo	5.900.000.00
-Construcción Talleres Limón	costo	5.745.887.00
-Bodega en el CAI La Reforma	costo	4.760.000.00
-Módulo en el Centro de Limón	costo	12.617.000.00
-Cubículo Requisa Centro San Rafael	costo	6.800.000.00

Asimismo, durante el período de 1999-2000, se ejecutaron las siguientes inversiones:

-Primera Etapa Centro de Cartago	costo	316.000.000.00
-Segunda Etapa Centro San Carlos	costo	164.392.889.00
-Reparación Puestos Vigilancia Limón	costo	9.345.000.00
-Remodelación Escuela de Policía	costo	43.000.000.00
-Segunda Etapa Liberia	costo	120.000.000.00
-Remodelación Buen Pastor	costo	334.638.852.00

Los datos dan cuenta que, a pesar de la precariedad de recursos del sistema penitenciario, éste ha logrado destinar importantes recursos para ampliaciones y remodelaciones necesarias. A pesar de que el proyecto más importante de inversión, en términos cuantitativos, es la remodelación de las instalaciones de El Buen Pastor y que ha sido una urgente necesidad desde hace muchísimos años, también evidencia la tendencia de la política del sistema de tratar de mantener y concentrar lo más posible a las mujeres privadas de libertad en atención institucional en un mismo lugar.

A Nivel de Atención Semi Institucional debe reconocerse que la administración del sistema penitenciario inició el proceso de regionalización del sistema para mujeres, las cuales cuentan con un Centro de Atención para la Mujer, ubicada en Paso Ancho, con aproximadamente 53 privadas de libertad en la modalidad de ejecución de la pena pernoctando de uno a cinco días, o sin tener que ir a dormir, según sea su respuesta al acompañamiento técnico; asimismo se cuenta con varias alternativas en el país para la atención de las mujeres en el Nivel en Comunidad.

Esta regionalización del sistema de ejecución de la pena hacia las mujeres, en los dos sentidos mencionados, resulta ser muy restringida en tanto cubre una escasa población; excluyéndose, a principios de mayo del presente años, a 457 mujeres ubicadas en el Centro El Buen Pastor, las que deben mantenerse recluidas en un único centro ubicado en la Provincia de San José.

De conformidad con un censo efectuado a inicios del año 2000, las mujeres privadas de libertad en el Centro El Buen Pastor señalaron que provienen de múltiples zonas del país, lo cual constituye un elemento de importancia para el desarrollo e implementación de una política pública para su regionalización. La distribución por provincias, en ese momento, fue la siguiente:

San José	173	47.0%
Limón	46	12.5%
Puntarenas	36	9.8%
Alajuela	35	9.5%
Cartago	31	8.4%
Guanacaste	17	4.6%
Heredia	11	3.0%
Sin domicilio reportado	19	5.0%

Del estudio es importante observar, particularmente, la circunstancia de que aproximadamente el cuarenta y ocho por ciento de la población femenina recluida tiene y mantiene su lugar de origen fuera del área metropolitana, lo que constituye casi la mitad de las mujeres privadas de libertad. Asimismo, llama la atención que Limón se ubica como la segunda provincia con mayor cantidad de mujeres, después de San José, que es precisamente de donde proviene la privada de libertad que interpuso la queja y es una de las más alejadas y pobres del país.

Esta situación de lejanía y de pobreza de las zonas de las que son oriundas las mujeres es uno de los factores que más problemas les representa y que les obstaculiza las posibilidades reales de que reciban visita estando ubicadas en el Centro El Buen Pastor. Un análisis somero del tiempo y costos de inversión da cuenta del hecho de que si una familia se trasladara al Buen Pastor para una visita semanal requeriría de un tiempo aproximado de doce horas, que contempla desde la salida de Limón, la llegada al Buen Pastor en Desamparados, así como el regreso desde Desamparados hasta Limón, con las consecuencias que trayectos tan largos producen particularmente en los niños y niñas y en las personas adultas mayores, como la madre de la interesada. Asimismo, por concepto de gastos de transporte se requeriría de un aproximado de cuatro mil colones por persona, lo que no incluye otros gastos necesarios, tales como la alimentación y eventual habitación para pernoctar. De tal forma que cada visita de dos personas de la familia se traduce en un gasto de más de ocho mil colones, los cuales resultan imposibles de sufragar para una familia de escasos recursos económicos, como lo son las familias de la mayoría de las mujeres privadas de libertad.

Asimismo, el hecho de que las mujeres cuenten con un solo centro mientras que para los hombres existe al menos uno en cada provincia del país evidencia claramente una forma diferenciada por sexo en la ejecución de la pena privativa de libertad para ambos, situación discriminatoria que, además, provoca serias repercusiones en las privadas de libertad y en sus familias.

Todas las situaciones de hecho expuestas violentan, en criterio de la Defensoría, una serie de normas tanto de carácter nacional como internacional, tales como:

A- Las reglas mínimas para el tratamiento de las y los reclusos de la ONU, que establecen como principio rector de la privación de libertad "....tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre en cuanto éstas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona" (Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, art. 60.1).

Debe destacarse que una de las mayores responsabilidades asignadas socialmente a las mujeres es la atención y el cuidado de los hijos e hijas y, en muchos casos, de otras personas de la familia principalmente las adultas mayores. De hecho, la presencia de la mujer en la toma de decisiones de la casa, en las formas de distribuir los recursos, en su organización y funcionamiento, en la dinámica de las relaciones intrafamiliares ha sido históricamente un factor determinante para que las cosas dentro de la casa funcionen de la mejor manera posible. Asimismo, y tal como sucede en el 30% aproximadamente de las familias costarricenses, las mujeres se han constituido en las Jefas del grupo familiar tanto desde el punto de vista afectivo como económico y organizador de la vida cotidiana. Es el caso, por ejemplo, de la señora que interpuso la queja que siempre se ha desempeñado como la única Jefa de su grupo familiar.

La asignación e imposición social, por siglos, de todas estas tareas y responsabilidades familiares que deben cumplir las mujeres se encuentra tan interiorizada en ellas que se han llegado a considerar como parte de la misma identidad femenina, por lo que la imposibilidad de su ejercicio desde la privación de libertad se traduce en una transgresión de sus roles y, por lo tanto, de su identidad genérica. Asimismo, con la privación de libertad y ante la inexistencia de un compañero que asuma esas responsabilidades, la ausencia de las mujeres generalmente provoca serios problemas de desintegración y desvinculación familiar.

Desde la perspectiva de la Defensoría es claro que la regionalización de los centros para las mujeres privadas de libertad coadyuvaría enormemente a reducir las diferencias entre la vida en libertad y la vida en prisión, dado que las familias podrían continuar comunicándose personalmente

a través de la visita y, de esta forma, las privadas de libertad podrían asumir actitudes de apoyo, orientación y atención afectiva de los hijos e hijas y otras personas de la familia.

B- El derecho a la familia, en virtud de que el artículo 51 Constitucional establece que:

"La familia como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección del Estado".

La imposibilidad de continuar el contacto y el ejercicio de algunas de sus responsabilidades como mujeres, madres y/o abuelas, a través del mecanismo de la visita hace, principalmente, que los vínculos se debiliten, se den mayores posibilidades de procesos de desintegración; llegándose, incluso, a situaciones que desembocan en procedimientos judiciales de abandono de menores lo que evidentemente incide en el derecho a poseer y mantener la familia.

C- El derecho a la igualdad, previsto en artículo 33 de la Constitución de la República.

Con el tratamiento diferenciado por razones de sexo en la ejecución de la pena privativa de libertad, los hombres se mantienen privados de libertad en la región de la que provienen, con la familia cerca, con visitas y comunicación constante, en el entorno que les resulta conocido, por lo que pueden continuar ejerciendo una serie de derechos que le son propios y que en conjunto garantizan su dignidad. Desde la perspectiva de la Defensoría, las mujeres tienen derecho a un trato igualitario al resto de las personas privadas de libertad que les garantice el derecho a la familia y a reducir las diferencias entre la vida en libertad y en prisión.

La administración de justicia penitenciaria deja entrever cómo las diferencias en la ejecución de la pena entre hombres y mujeres han sido realizadas por razones cuantitativas, dada la gran cantidad de hombres privados de libertad. Esta situación ha obligado al sistema a abrir una multiplicidad de centros y a realizar una continua inversión y ampliación de ellos, como se establece claramente en los informes de inversión en los últimos dos años. Este argumento, desde la perspectiva de la Defensoría, no resulta admisible para justificar la restricción a tantos derechos básicos de las mujeres privadas de libertad. Asimismo, la diferencia cuantitativa en sí misma no cumple con el requisito de razonabilidad de la diferencia sobre la cual se pueda sustentar un trato desigual que tiene como resultado una clara discriminación en contra de las mujeres.

En síntesis, la cantidad de privados de libertad es sólo una variable dentro del sistema, que es insuficiente para que la administración penitenciaria diseñe sus políticas de regionalización de la población privada de libertad de forma diferenciada entre la población masculina y femenina. Desde esta perspectiva, la política penitenciaria no puede invisibilizar las necesidades de un sector de la población al sobregeneralizar las necesidades de los hombres como si fueran prácticamente las únicas del sistema.

D- El artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Igualdad; la protección a la Familia previsto en el artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como la obligación de garantizar todos los derechos de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos son normas de rango internacional que también se lesionan.

E- El principio de no discriminación previsto en el artículo 1º de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer, que hace alusión a la diferencia en el tratamiento entre hombres y mujeres sin justificación válida, debe también considerarse como un principio que se ve lesionado.

En síntesis, la política penitenciaria de la regionalización de los hombres privados de libertad se ha realizado sólo con fundamento en la diferencia cuantitativa entre hombres y mujeres privados de libertad, ignorando las necesidades y derechos de una población específica como la de las mujeres, lo que constituye un hecho discriminatorio.

En razón de todo lo expuesto, la Defensoría recomendó al Sistema Penitenciario considerar con carácter prioritario la necesidad de la regionalización del sistema de privación de libertad en el nivel de atención institucional de las mujeres, con el fin de eliminar las diferencias en la ejecución de la pena privativa de libertad en el nivel de atención institucional entre las mujeres y los hombres, y con ello asegurar el cumplimiento de las garantías mínimas para el tratamiento de las personas reclusas, el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

3. Otras labores de la Dirección de la Defensoría de la Mujer

Las funciones de protección, defensa, capacitación y promoción de los derechos de las mujeres se realizan por parte de la Defensoría a través de diversos medios que, en conjunto, contribuyen al proceso de avance en el conocimiento, apropiación y defensa por parte de las mujeres de sus derechos humanos. La posibilidad de que existan transformaciones sustantivas en el sistema patriarcal que domina la concepción y funcionamiento de nuestra sociedad se basa en la conciencia, principalmente de las mujeres, de las consecuencias destructivas que sobre su vida, sus relaciones afectivas, sus formas de ver y enfrentar el mundo, así como en sus prácticas cotidianas conlleva este sistema y, con base en dicha conciencia y reconocimiento de sus condiciones de vida y de sus derechos, asumir una participación activa y comprometida en esta lucha colectiva por la igualdad, la equidad y la justicia. En este proceso de fortalecer el conocimiento sobre los derechos y de promover el compromiso por los cambios, la Defensoría ha asumido un papel de enorme importancia, mediante la participación en medios de comunicación, foros, mesas de discusión y de trabajo, conferencias y talleres de capacitación.

a. Actividades de capacitación y promoción

El análisis y exposición de los derechos humanos de las mujeres desde una perspectiva de género; la naturaleza, competencias y funciones de la Dirección de la Defensoría de la Mujer en el marco de la Defensoría de los Habitantes; los alcances de la Ley de Pensiones Alimentarias y las responsabilidades de funcionarias y funcionarios públicos en su efectivo cumplimiento; los derechos de las mujeres en el ámbito de la salud; la conceptualización y aplicación de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia y la vigencia de los reglamentos institucionales; las diversas manifestaciones de la discriminación laboral, así como los derechos sobre la participación política de las mujeres constituyen los temas que frecuentemente son motivo de exposición por parte de la Defensoría ante funcionarios/as de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, instancias de educación pública y privada y asociaciones o grupos comunales, principalmente.

En este sentido es de interés mencionar algunas de las actividades que se realizaron en este período y que evidencian un acercamiento a sectores de población muy diversos.

Los derechos humanos desde la perspectiva de la situación de las mujeres, las diversas formas de violencia de género, especialmente la discriminación a la que se ven sometidas en los diferentes ámbitos de la sociedad y el papel de la Defensoría de la Mujer fue el eje central de un taller realizado con mujeres sindicalistas de la ANDE. Asimismo, este tema fue el motivo de una

conferencia en la Universidad de Wellesley en la Ciudad de Boston, EUA, a la que fue invitada una funcionaria de la Defensoría. La naturaleza, competencias y funciones de la Defensoría de la Mujer también se constituyó en el tema de una charla a las privadas de libertad del Centro Institucional El Buen Pastor.

El tema de los derechos de una mujer en la educación fue el motivo para la realización de un Tribunal de Casos que al respecto organizó la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, con ocasión de la Semana Universitaria. Una funcionaria de la Defensoría fue invitada a ser parte de dicho Tribunal.

En el tema de la salud se compartió con la Dirección de Protección Especial y el Proyecto La Sala del ILPES la planeación y ejecución de un taller sobre el VIH/SIDA y las mujeres en prostitución. El taller estuvo dirigido a treinta y cinco policías que habían solicitado información y formación de cómo proceder ante personas con esta enfermedad, los derechos que las asisten y las competencias que dichos funcionarios/as poseen. Asimismo, y con respecto a la salud, se participó en el Festival de la Salud que tuvo lugar en el parque de Barrio México. El propósito de participar fue principalmente orientar e informar a las mujeres acerca de sus derechos en este campo y ante las instituciones públicas de salud.

El contenido y la aplicación de la Ley de Pensiones Alimentarias así como la responsabilidad de diversas instituciones públicas directamente involucradas en su ejecución, fue el motivo que reunió a funcionarias de la Defensoría con mujeres indígenas en la comunidad de Shiroles en Talamanca y con mujeres de la Comisión de Mujeres Talamanqueñas en Bribri. El trabajo sobre este tema, en ambas comunidades, continuará durante este año. Otra de las actividades que se realizó sobre el tema fue la presentación de los resultados de la investigación que la Comisión Interinstitucional de Pensiones Alimentarias llevó a cabo entre los apremiados corporales, operadores del Derecho y usuarias de despachos judiciales que atienden pensiones. El taller fue dirigido a diversas funcionarias y funcionarios públicos, personal de la Defensoría de los Habitantes, así como personas de la sociedad civil.

El hostigamiento sexual continúa siendo uno de los temas a los que más se recurre a la Defensoría para charlas y capacitación, así como para la revisión de los reglamentos propios de las instituciones. Aún en casos que formalmente no le competen, como por ejemplo universidades privadas, se han dado charlas y asesoría técnica. Asimismo, es importante señalar el reinicio de actividades de capacitación con el Ministerio de Educación. Como ya se ha señalado en Informes de Labores anteriores, la Defensoría ofreció su apoyo para continuar la capacitación iniciada en 1997 al personal de las diferentes regiones del MEP, dado que no se había podido cubrir todo el país y por ser esta institución de prioridad para la Defensoría por su complejidad en términos de lo numeroso y variado de su población y por la cantidad de casos que se han presentado. Sin embargo, por razones ajenas a la Defensoría, la propuesta de apoyo no había tenido una respuesta positiva. En el momento actual ya se están realizando las coordinaciones necesarias y será en el mes de mayo que se inicien dichas capacitaciones. En esta etapa se contará, además, con la participación del Instituto Nacional de las Mujeres.

Otro tema que ha sido identificado como de gran interés es el de los derechos a la participación política de las mujeres, que adquiere especial atención y relevancia en este año preelectoral. Al respecto se ha participado en foros, en mesas redondas como la organizada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería para conmemorar el 8 de marzo "Día Internacional de la Mujer". También en la Defensoría, este tema fue el escogido para celebrar esta fecha tan especial, contándose con la presencia de señoras Diputadas y con la participación de la Fundación Arias y del INAMU.

b. Participación en otras comisiones e instancias de trabajo

Durante este período, la Defensoría tuvo una activa participación en varias de las Comisiones de las que forma parte, así como en otras instancias de trabajo. Dicha participación se considera como un medio de gran importancia para que, en forma coordinada con otras organizaciones principalmente no gubernamentales e instituciones del Estado, se avance en el proceso de protección de los derechos de las mujeres así como en el proceso de eliminar toda forma de violencia de género en contra de la mitad de la población. Seguidamente se señalarán las instancias de trabajo en las que hubo una mayor actividad.

1) La Comisión Interinstitucional de Pensiones Alimentarias, constituida por la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial, la Defensa Pública, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Patronato Nacional de la Infancia y la Dirección de Migración y Extranjería, bajo la coordinación de la Defensoría, realizó un taller para presentar y escuchar opiniones acerca de las conclusiones y las recomendaciones que resultaron de la investigación realizada por la Comisión con las tres poblaciones directamente involucradas con las pensiones alimentarias: las personas operadoras del Derecho, las usuarias de los servicios que brindan las instituciones participantes y los apremiados corporales. El propósito de la investigación fue el de profundizar el análisis de la situación prevaleciente en relación con las pensiones, especialmente los obstáculos jurídico/administrativos existentes para el disfrute de este derecho, con el fin de formular propuestas concretas que contribuyan a superar los obstáculos identificados.

Dada la riqueza de la información recopilada, de la amplitud de las conclusiones y la gama de recomendaciones que se formularon se elaborará un documento especial que recoja estos aspectos. Para efectos de este Informe solamente se presentarán algunas de las conclusiones por población entrevistada.

Con respecto a la **población de usuarias** se realizaron setenta encuestas entre las personas que solicitan los servicios que brinda el Ministerio de Seguridad Pública, la CCSS, el INAMU, el PANI y Tesorería del Ministerio de Hacienda. Las conclusiones con respecto **al trámite:** poco conocimiento antes de iniciar el trámite; tiene conocimiento sobre la oficina a la que deben acudir y de los documentos que deben presentar, también conocen sobre la posibilidad de solicitar la aplicación de rebajo salarial. Tiene menor conocimiento sobre los aumentos semestrales y sobre los beneficiarios de la pensión. Con respecto a la **Defensa Pública:** solamente el 25% solicitó asesoría a pesar de que el 67% conoce de su existencia. Sobre la calidad del servicio recibido, 13 de las 18 personas que lo utilizaron, consideran que el servicio es satisfactorio. Con respecto a los **Despachos Judiciales:** el 70% considera que el servicio recibido es Insuficiente o Poco Satisfactorio, siendo las principales causas que el proceso es lento, que el monto asignado es insuficiente y que la atención recibida es inadecuada. Con respecto a las **órdenes de apremio corporal:** el 60% de las entrevistadas debió acudir a la orden de apremio para la cancelación de la deuda; la mayoría debió esperar más de una semana para que le tramitaran la orden; asimismo, 14 de las 42 solicitantes indicaron que debieron esperar más de un mes para que la orden ingresara a la Delegación Policial correspondiente, lo que significó que la misma no pudo ser tramitada porque estaba vencida. Con respecto a la **información que dan los Juzgados:** a la mayoría NO se les informó que por medio de la orden de apremio sólo pueden cobrar 6 meses; sin embargo, SÍ se les informó sobre su obligación de firmar todos los meses. No se les informó que el deudor puede solicitar el pago en tractos; sólo una mínima cantidad de usuarias con orden de apremio han solicitado allanamiento. Con respecto a las **Delegaciones de la Fuerza Pública:** la mayoría califica el servicio recibido de Poco Satisfactorio o insuficiente, siendo los principales motivos la mala atención, lentitud y corrupción; la mayor cantidad de los casos atendidos por la policía (17) tardaron más de dos meses en ser tramitados, los 13 restantes se tramitaron en menos de un mes.

Otros datos interesantes son los siguientes: 37% de las usuarias NO recibieron dinero de pensión alimentaria en los últimos 6 meses; la mayoría de las usuarias a las que sí les cancelaron la pensión, debieron esperar más de 22 días para recibir el dinero.

En relación con las personas **Operadoras del Derecho** se realizaron un total de 39 entrevistas entre Jueces/zas de pensiones alimentarias, Jueces /zas de Juzgado Mixto, Defensoras/es Públicos, Auxiliares de Despacho y a abogadas/os litigantes. Algunas de las conclusiones en relación con los **recursos del sistema jurisdiccional**: falta de recursos humanos y materiales, ausencia de capacitación específica en pensión alimentaria de funcionarias/os en los despachos, gran cantidad de casos existentes. En relación con la **calidad de los servicios**: se señala dilación e incumplimiento de plazos que inciden en la eficacia y vigencia del derecho, exceso de carga de trabajo, mal trato a las personas usuarias por prepotencia de los jueces que impide escuchar a las partes, desorden en los expedientes, largas filas y desorganización de juzgados. En relación con el **tiempo de resolución**: 48% señaló que oscila entre seis y nueve meses, un 23% el tiempo promedio es de un año y un 29% que se supera el año. En relación con los **mecanismos de las partes**: el 62% señalaron que la gestión verbal y sin asesoría de las partes incide negativamente en la acción de la justicia; el 82% considera como una necesidad el contacto personal de las partes con el Juez o Jueza, siendo que en la actualidad este contacto es básicamente por escrito; se señala que el mecanismo de la entrevista debe fortalecerse. Asimismo, señalaron: retraso en la coordinación con otras instancias para recabar pruebas o mandamientos a la policía; falta de despachos especializados; falta de espacio; problema en la entrega de cheques por sistema no automatizado; injusticia en la asignación de los montos. Finalmente, con referencia al apremio corporal se visualiza como un medio eficaz, siempre que no se desnaturalice, es decir, que no se use como un mecanismo para encerrar a las personas por violencia, drogas u otras situaciones que no tienen relación con la responsabilidad alimentaria; señalan que lo consideran como un medio de presión porque al final pagan sólo por no ir a la cárcel y es, en definitiva, lo que le da eficacia a la obligación.

Con respecto a los **apremiados corporales por pensiones alimentarias** se realizaron 26 entrevistas a personas que se encontraban en La Reforma por ser deudores alimentarios. Algunos de los resultados con respecto al **Ministerio de Seguridad Pública**: se les detiene sin la orden de apremio; los esposan, en varios casos con las manos hacia atrás; les han dado de golpes; las celdas en que los colocan antes de enviarlos a La Reforma están en malas condiciones, reciben malos tratos y mala alimentación; al ser trasladados, los esposan, señalando varios de ellos que con las manos hacia atrás, así como el hecho de que los metieron en un cajón sin techo ni asientos y sin importar que llovía durante el trayecto. El tiempo transcurrido entre la detención y su llegada al centro penal tarda aproximadamente entre menos de un día a 3 días (88.6%); sin embargo, el 7.7% pasó de 4 a 7 días y el 3.8% de 2 a 3 meses antes de llegar a La Reforma. Con respecto al **Poder Judicial**: se conoce la existencia de la Defensa Pública en materia de pensiones pero la mayoría no sabe para qué sirve, además, al 65.4% no se le informó su derecho a ésta; la mayoría de los encuestados manifestó que no habían sido debidamente notificados de su obligación alimentaria; se señala la necesidad de que se les realice un estudio de su condición socioeconómica para efectos de la fijación de la pensión. Con respecto al **Ministerio de Justicia**: la existencia de un solo centro hace que los familiares que viven lejos no puedan visitarlos; la asesoría jurídica que brinda el Centro muchas veces es tardía; no les dan oportunidades de trabajo ni les permiten ingresar herramientas y materiales para poder trabajar y vender algunos productos, lo que no les permite hacer frente a las obligaciones familiares; les dan la salida a cualquier hora, sin percatarse que a ciertas horas de la noche no pasa ningún medio de transporte. Algunas manifestaciones de los apremiados apuntan a situaciones generales que necesariamente se deben atender: "Aquí la vagancia es lo que es peligroso porque ya la gente viene sabiendo que tiene comida", "él está acá comiendo pollo y no sabe cómo la está pasando la familia", "los hijos pasan hambre, están un poco abandonados y él sin hacer nada", "me quedo aquí por capricho, por joder a la persona que me mandó a apremiar".

Esta significativa cantidad de conclusiones, resultados, así como las recomendaciones que al respecto hicieron las mismas personas entrevistadas, así como las personas que participaron en el taller constituyen la materia prima fundamental de la Comisión para el trabajo del presente año.

2) En marzo del presente año se constituyó el Primer Foro Político de Mujeres constituido por personas provenientes de diversas organizaciones no gubernamentales, instancias estatales, organismos de cooperación y agrupaciones políticas con el propósito de dar seguimiento al cumplimiento efectivo del ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres; de fomentar espacios de discusión y análisis sobre la situación actual de las mujeres en el campo de los derechos políticos, su protección y difusión; de defender desde las diferentes instancias de trabajo y de participación la cuota mínima del 40% de mujeres en puestos elegibles de elección popular; de apoyar la capacitación de mujeres que ocuparán cargos públicos en el tema de los derechos humanos de las mujeres y de exigir a todos los candidatos a ocupar puestos de decisión política la exposición de políticas, programas y planes de acción para avanzar en la igualdad y equidad entre los géneros. Personas provenientes de la Defensoría de los Habitantes, del INAMU, del IIDH, de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, del Centro de Orientación Familiar (COF), del Fondo de Igualdad de Género de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, de la Agenda Política de Mujeres, así como de partidos políticos como el PLN, el PUSC, Fuerza Democrática, el Movimiento Libertario. Una persona proveniente del Partido Acción Ciudadana y del PIN se integrarán en el mes de junio. Durante este período se han realizado reuniones periódicas, de las que han resultado la realización de dos conversatorios públicos, cuyo tema fundamental son las mujeres: uno de ellos con la participación de las diputadas Rina Contreras y Sonia Picado, en su calidad de Presidentas de los dos partidos mayoritarios; y, otro, con la participación de los presidentes de los partidos emergentes. Asimismo se ha mantenido una relación cercana con medios de comunicación para estimularlos a abordar con los y las candidatas a puestos de elección popular las condiciones de vida de las mujeres en nuestro país y los programas de acción que tienen pensado realizar en caso de quedar electos/as.

3) La posibilidad real de contar con un instrumento legal que penalice la violencia contra las mujeres continúa siendo una de las metas fundamentales a alcanzar por las mujeres de Costa Rica. En este sentido, el trabajo conjunto del INAMU, la Defensoría de los Habitantes, el Programa "Mujer no estás sola" de Cefémima, el Fondo de Igualdad de Género de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa y el Ministerio de Justicia sigue estando en un orden de enorme importancia en las agendas institucionales. Actualmente el proyecto "Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres" tiene Informe Afirmativo de Mayoría y se encuentra en la Comisión Plena Tercera. Las instancias de protección y defensa de los derechos de las mujeres no descansarán hasta que en el país se haga justicia a las mujeres violentadas y sean castigados los agresores que hasta el día de hoy continúan gozando de impunidad.

4) El conocimiento más a fondo de las diversas manifestaciones de violación de los derechos laborales de las mujeres y las acciones a seguir para su erradicación son las razones que motivan la permanencia de la Comisión Interinstitucional para el Avance de los Derechos Laborales de las Mujeres. Dicha Comisión se encuentra constituida por la Defensoría de los Habitantes, el INAMU, el Ministerio de Trabajo, la OIT y el ILANUD. La incorporación de una representante de la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa, de ASEPROLA y de la Asociación Mujer, Trabajo y Participación se realizará en el mes de junio. Temas como Maternidad y Despidos por Embarazo, Violencia Laboral, Procedimiento Administrativo sobre Derechos Laborales y Equiparación de responsabilidades familiares y laborales serán parte de la agenda de trabajo en el presente año.

Un tema estrechamente vinculado con las condiciones laborales de las mujeres en nuestro país es el de la información oficial que al respecto se produce y se publica. En este sentido, el trabajo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, especialmente en lo referente a la Encuesta de Hogares, ha sido motivo de encuentros coordinados por el INAMU en el que han participado la Defensoría, el INEC, la OIT, el Banco Central y el Ministerio de Trabajo. La revisión de los principales temas y variables, los aspectos conceptuales, el tipo de encuesta, la información que se procesa y se publica, entre otros, han sido temas de análisis y discusión muy provechosos en tanto servirán para próximas modificaciones en las estrategias de trabajo del INEC, que redundarán en una mejor, más amplia y confiable información sobre las situaciones de las mujeres en torno al trabajo.

5) La atención a las mujeres privadas de libertad se ha incrementado en los últimos tres meses, en tanto ha habido un aumento de las denuncias, una demanda mayor de la presencia de la Defensoría en El Buen Pastor y un interés institucional de conocer los avances en las remodelaciones del Centro. Esto ha llevado a que, en los últimos dos meses, se hayan atendido personalmente a cuarenta mujeres privadas de libertad y han solicitado conversar con la Defensoría cuarenta y cuatro mujeres más.

6) Con respecto al 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, la Comisión integrada por el PNUD, la Defensoría y representantes de organismos de la Sociedad Civil encargada de facilitar el trabajo de análisis de la situación de las mujeres migrantes nicaragüenses ha realizado varias reuniones para hacer efectivo el compromiso asumido. Sin embargo, la contraparte de Nicaragua ha tenido diversas dificultades que han imposibilitado el trabajo conjunto. Aun así, ha habido un apoyo por parte de la Comisión a la ONG costarricense que se haría responsable del trabajo de investigación y que posiblemente lo realizará en los próximos meses. Para el mes de mayo se realizará la Reunión Intersectorial para conocer el avance de todos los sectores que participan en el Proyecto.

7) La Defensoría fue invitada a la presentación que hizo el Señor Rector de la Universidad de Costa Rica, Dr. Gabriel Macaya Trejos, del Primer Informe sobre el Estado de la *Igualdad y Equidad de Género en la Universidad de Costa Rica*. Para ello se le solicitó una intervención sobre el contenido del informe y sus alcances en la construcción de una universidad más equitativa e igualitaria para las mujeres y, por lo tanto, más democrática y justa. En el acto de presentación se le hizo un claro reconocimiento a la UCR y al Sr. Rector, en particular, por sentar un precedente histórico de impulsar durante su gestión procesos claros y concretos para lograr un estado de igualdad y equidad de género en la Universidad, así como el cumplimiento de rendición de cuentas, a un año de su nueva gestión, sobre el estado de la situación.

B. DIRECCION DE PROTECCION ESPECIAL

Desde la creación de la Defensoría de los Habitantes, el horizonte de los Derechos Humanos ha estado presente orientando la labor institucional en la fiscalización del funcionamiento del Sector Público como instrumento esencial de reconocimiento, protección y satisfacción de estos derechos. A casi ocho años de trabajo, múltiples han sido los llamados individuales o colectivos y a través de las respuestas brindadas se ha materializado día a día el trabajo constante por la reivindicación de los derechos humanos.

La Dirección de Protección Especial, acorde con este mandato y con la claridad del horizonte a seguir, se ha abocado a contribuir, desde la defensa y promoción de los Derechos

Humanos, en la construcción y fortalecimiento de oportunidades para el ejercicio pleno de la ciudadanía de todas aquellas personas a las que los procesos sociales, económicos, políticos y culturales han negado su cuota de participación, y por ende, se han visto despojados o disminuidos de los derechos inherentes a su condición humana.

A partir de los principios y lineamientos de la Ética y el Derecho de los Derechos Humanos, la Defensoría de los Habitantes ha sumado en el abordaje de los derechos de grupos poblacionales específicos, la noción que se acuña en la actualidad sobre "exclusión social", la cual, tal y como se indicara en el Informe Extraordinario de Labores 2000-2001, refiere más a procesos que a resultados, superando así la propia noción de pobreza. "La exclusión social está definida por los mecanismos institucionales y procesos que determinan que ciertos sectores sociales no tengan las mismas oportunidades de integración que otros".¹

Bajo esta perspectiva y conforme con el ámbito de competencia de la Dirección de Protección Especial, se conocen las quejas y denuncias de las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, los grupos étnicos, particularmente comunidades y personas indígenas y afrodescendientes, la población migrante, la población en situación de indigencia, la población bisexual, gay, lesbica y travesti, la población privada de libertad y se incluye la atención de los asuntos vinculados con el Derecho a la Justicia desde su efectividad por parte de la prestación del servicio de Administración de Justicia y del control del ejercicio del poder represivo asociado a la función policial, dentro del que se incluye la situación laboral de los funcionarios policiales.

El común denominador en el tratamiento de estas temáticas, todas igual y particularmente complejas, es la presencia histórica y estructural de factores de exclusión de las oportunidades para el ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir, de la oportunidad de participar en la toma de decisiones y de hacerse acreedores de la garantía que da la titularidad de los derechos. Factores que se ven afianzados en las dificultades para el efectivo acceso a un Sistema de Administración de Justicia que coadyuve en la superación de las condiciones de vulnerabilidad o en el ejercicio de un poder policial focalizado en determinados grupos sociales.

La atención de las denuncias particulares (individuales o colectivas) ha sido la puerta de entrada para que la Defensoría de los Habitantes venga elaborando un planteamiento sistemático y en continua evolución sobre esos factores y procesos sociales, políticos, económicos y culturales que favorecen la exclusión y que se manifiestan en actos o hechos específicos calificados como violatorios de derechos fundamentales. Este abordaje ha brindado la oportunidad no sólo de instar la acción reivindicatoria del derecho lesionado sino además de señalar aspectos estructurales que propician la aparición de estas conductas lesivas, sean de acción, de omisión o por resultado, en procura de su rectificación.

Esta segunda perspectiva demanda un particular esfuerzo del trabajo de la Dirección de Protección Especial en tanto a la atención de los casos se suma el seguimiento de acciones institucionales derivadas del cumplimiento de disposiciones normativas específicas según grupo social, v.gr. Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Ley Integral de la Persona Adulta Mayor y el seguimiento a procesos de elaboración jurídica relacionada con estos sectores de población, tal fue el caso del Proyecto de Ley de Reforma a la Ley de Pensión Vitalicia para las Personas con Parálisis Cerebral, Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería, proyectos varios sobre legislación penal y seguridad ciudadana, así como una propuesta para la protección de los derechos de las personas con discapacidad mental, entre otros.

¹ GACITUA, Estanislao con DAVIS, Shelton, Pobreza y Exclusión Social en América Latina y el Caribe, en Exclusión Social y Reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, San José, FLACSO-Banco Mundial, 2000, p. 15.

Amén de lo anterior, en los últimos períodos se ha incorporado el análisis y seguimiento a aquellas disposiciones normativas que dan contenido económico a muchas de las garantías que se prevén en legislaciones específicas de derechos económicos, sociales y culturales y que en la realidad se encuentran insertas en procesos particularmente excluyentes, en cuanto responden a criterios exclusivos de finanzas públicas distantes de aquellos para el cumplimiento y satisfacción de derechos. Al respecto, se destaca el apartado especial que se incluyera en el Informe Extraordinario anterior referido a la Ley N° 7972 de creación de cargas tributarias a licores y cigarrillos para el financiamiento de programas sociales dirigidos a personas adultas mayores, personas con discapacidad, niñez, entre otros, y sobre lo cual se está dando seguimiento.

Durante el período de este informe, cabe mencionar el señalamiento que se hiciera a la Corte Suprema de Justicia y al Ministerio de Hacienda en relación con el pago de las cuotas patronales que se debían a la Caja Costarricense de Seguro Social y la dinámica que hasta ahora se ha seguido en ese Poder de la República en relación con el giro de su presupuesto por parte de la cartera de Hacienda. Dicho señalamiento invitaba a la eliminación de toda práctica presupuestaria que dificultara el pago puntual de esta obligación y exhortaba particularmente al Ministerio de Hacienda a la inclusión del presupuesto necesario para honrar con oportunidad este deber, habida cuenta del reproche que causa la morosidad en este tipo de compromisos por su efecto en la sostenibilidad de importantes programas sociales, particularmente de la seguridad social.

Asimismo, la identificación de los procesos que generan exclusión social obliga al trabajo cercano con los sujetos y grupos afectados, cuya participación resulta esencial en el análisis conceptual y de incidencia de éstos, así como en la definición de las acciones de reivindicación y afirmación que se estimen necesarias. En ese sentido, en este período se ha dado continuidad al trabajo con organizaciones sociales y se han propiciado espacios de discusión permanente como es el caso del Foro Permanente de Población Migrante, la Comisión Mixta de Atención Integral del Cantón de San José, el grupo interinstitucional e intersectorial preparatorio de la posición del país en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, así como con organizaciones indígenas, entre las que cabe destacar en esta oportunidad, el Consejo Médico Indígena Guaymí.

Con la presentación de este informe se completa el período de labores correspondiente al año 2000-2001, destacándose los aspectos, logros y resultados más significativos de los meses de marzo y abril del presente año, específicamente en los temas de población adulta mayor, población con discapacidad, población indígena, población migrante, población en situación de indigencia, población privada de libertad y función policial.

Cabe aclarar que este informe complementa el anterior, sin perjuicio de las acciones que se encuentran en proceso en relación con temas que fueran planteados en el Informe Extraordinario y que en la actualidad se encuentran en trámite o seguimiento. Tal es la situación respecto a acciones específicas en materia de otros Grupos Etnicos y Administración de Justicia, particularmente.

1. Población Adulta Mayor

Derivado del desarrollo del tema de regulación y supervisión de los establecimientos de atención de personas adultas mayores, la Defensoría de los Habitantes ha emitido distintas consideraciones tanto en sus resoluciones finales como en los Informes Anuales anteriores sobre el marco normativo que regula la labor de estos establecimientos en sus diversas modalidades: Hogares, Albergues y Centros Diurnos y de la forma en que ésta se ejecuta. Se ha enfatizado, particularmente la labor realizada por el Ministerio de Salud y, en esta oportunidad especial

mención merece la referencia a dos casos concretos que ilustran plenamente lo que se ha venido planteando, así como las consecuencias de la no adopción de medidas oportunas y efectivas.

a. Caso del Hogar de Ancianos de Tilarán:

En atención a los hechos ocurridos en horas de la noche del 18 de julio de 2000 en el Hogar de Ancianos de Tilarán, la Defensoría de los Habitantes abrió una investigación de oficio sobre la intervención de las autoridades públicas en la regulación y supervisión de este Hogar previo al siniestro que tuvo tan lamentables consecuencias. Como resultado de esta investigación se puso de manifiesto las inconsistencias señaladas principalmente en relación con la actuación del Ministerio de Salud, por lo que se procede a referir algunas consideraciones planteadas en el informe final de dicha investigación, registrada bajo el expediente número 09695-22-2000-IO, que también reafirma la necesidad de intervención por parte del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, en su carácter de ente rector en materia de población adulta mayor.

Respecto al caso concreto, es importante subrayar que la investigación tuvo por objeto el análisis de la vigilancia y supervisión ejercida por las instituciones competentes para determinar la eficiencia y efectividad de la prestación de los servicios del Hogar de Ancianos de Tilarán, considerando particularmente el análisis de la actuación del Ministerio de Salud en el caso específico. En ese sentido, se revisaron los informes sobre la aplicación de las normas de evaluación y los plazos otorgados para la corrección de las deficiencias detectadas.

Es fundamental señalar que a la Defensoría de los Habitantes no le corresponde determinar las responsabilidades personales, lo cual fue conocido en el proceso penal correspondiente y al que se le dio seguimiento hasta el dictado de la sentencia definitiva, por lo que esta investigación delimitó su objeto en la actuación administrativa.

i.- Hallazgos señalados por el Ministerio de Salud:

En el informe correspondiente a la visita realizada por esta dependencia en octubre de 1999, se indicó un porcentaje de cumplimiento total del 53% de los estándares establecidos en la Normas de Habilitación de establecimientos de atención de personas adultas mayores.

Dicho porcentaje se desglosa de conformidad con las áreas evaluadas, entre otras, tenemos: que en el área de estructura y mobiliario, a esa fecha, se señala un 79% de cumplimiento. Al respecto se debe destacar que esta área abarca lo concerniente a gestión de autorizaciones y visado de planos de sistemas de estructura, mecánicos (aguas y electricidad), de los cuales se indicaba "*la condición no cumple con el estándar*", refiriéndose a la constatación de que los diseños de planos existen; sin embargo, no fueron revisados y avalados por las instituciones competentes como el INVU, Colegio de Ingenieros y Arquitectos, Comisión Interinstitucional Revisora de Planos, Instituto de Seguros.

A ello se agrega, el hecho de que la Municipalidad de Tilarán, entidad que en un proceso de construcción le corresponde aprobar y supervisar la obra conforme con los planos avalados por las instituciones señaladas, otorgó la autorización o permiso de construcción. No obstante, el Ministerio de Salud otorgó el plazo de un año para cumplir con este requisito, dentro del cual en la siguiente visita de verificación realizada por este Ministerio en abril del 2000, no se registra ninguna diligencia encaminada a su cumplimiento.

En el área de seguridad e higiene laboral, se registró un 33% de cumplimiento, destacando como deficiencias la falta de señalización de salidas de emergencia, rutas de evacuación, zonas de

seguridad y equipo contra incendio y en abril de 2000 se reportan como mejoras el proceso de elaboración de las normas de seguridad e higiene laboral y la capacitación al personal en el manejo de extinguidores. En relación con los servicios de atención directa a los usuarios/as se consigna un 11% en atención en salud y un 5% en rehabilitación física. Para el cumplimiento de los requisitos de estas dos áreas se otorgó un plazo de 6 meses; sin embargo, en la siguiente visita (abril 2000) se registra como avance el trámite de contratación de una enfermera y, en rehabilitación se señaló que contaba con el equipo pero no se indica mayor especificación al respecto.

Conforme con lo anterior, este caso evidenció que los plazos otorgados por parte del Ministerio de Salud se señalan sin recomendaciones específicas para la atención o el cumplimiento particular de algunos requisitos que sirvan de orientación para su consecución, de lo cual se infiere la falta de priorización en las necesidades de atención detectadas. Tal fue la situación de la falta de atención nocturna registrada en este Hogar, la que se considera debió ser exigida por el Ministerio de Salud en un menor plazo de acuerdo con los indicadores referidos al personal de atención, sobre todo en el área de salud.

Cabe destacar, que las deficiencias consignadas en los respectivos informes del Ministerio de Salud, fueron coincidentes con las detectadas por el IMAS y la Junta de Protección Social de San José, respecto al funcionamiento del Hogar de Ancianos de Tilarán; sin embargo, este establecimiento contaba con el permiso de funcionamiento o habilitación otorgado por el Ministerio de Salud y se encontraba en el proceso de aseguramiento de la calidad tendiente a obtener la acreditación.

En este sentido, se debe agregar que al corroborar el Ministerio de Salud tales deficiencias, la aplicación de los instrumentos de evaluación aplicados, no se constituyó en ese momento y como se ha venido reiterando en informes anteriores de esta Defensoría, en una garantía efectiva de los derechos fundamentales de la población usuaria, dado que, según se puede apreciar, se evalúan distintos aspectos de los servicios prestados, otorgándose plazos que resultan incongruentes con la necesidad de atención urgente según las deficiencias encontradas, sobre todo en puntos medulares para la adecuada prestación del servicio.

Paralelamente, se considera que la metodología aplicada a la fecha por las autoridades sanitarias, no garantiza que un establecimiento no acreditado cumpla con el mínimo de requisitos o piso básico para su funcionamiento, lo cual evidencia la debilidad de los mecanismos de control y fiscalización existentes, ello pese al desarrollo en los últimos años del sistema de evaluación dispuesto por el Ministerio de Salud, no obstante ser una obligación legal que esa cartera ministerial ha tenido desde siempre. De esta forma, se expone a las personas adultas mayores a un riesgo potencial, afectándose la calidad de los servicios que se les presta, por lo que resulta urgente la revisión de esta actuación administrativa y la evaluación de su grado de efectividad.

ii.- Supervisión en la inversión de recursos públicos:

Durante el proceso de investigación, se analizó las competencias del IMAS y la Junta de Protección Social en relación con la supervisión de los recursos públicos entregados al Hogar de Ancianos de Tilarán.

Se ha comprobado que dicha organización ha sido beneficiaria del apoyo estatal, tanto de los aportes distribuidos por la Junta de Protección Social como por el IMAS; sin embargo, desde 1998 no se le giraban recursos por parte de este último dado el incumplimiento en la presentación de las liquidaciones correspondientes, debido a problemas heredados por las anteriores administraciones y, no es sino hasta el primer semestre del 2000 que se reanudó el subsidio. Mientras tanto la Junta de Protección Social ha venido dando a este Hogar un apoyo continuo y ejerciendo los controles necesarios, aunado a la capacitación financiera-contable y administrativa

con el propósito de brindar los instrumentos necesarios para lograr un mayor aprovechamiento y utilización de los fondos entregados.

Sobre este punto, la Defensoría de los Habitantes considera que las organizaciones de atención de las personas adultas mayores, al igual que aquellas dirigidas a otros grupos poblacionales, son organizaciones de bien social cuyo fin justifica que el Estado financie parte de sus servicios. Por esta razón, la supervisión requerida no debe limitarse únicamente a la revisión de liquidaciones, sino también a velar porque dicha prestación sea de calidad y continua, de manera que la suspensión de recursos se considere como una medida extrema y debidamente motivada.

Sobre este particular, se enfatiza acerca de la relación existente entre la inversión de los recursos y la calidad de los servicios prestados, que demanda la adopción de acciones institucionales de intercambio de información y homologación de criterios, a fin de coordinar las medidas fiscalizadoras que favorezcan la atención de necesidades propias de los establecimientos, y que en la actualidad son objeto de evaluación por parte del Ministerio de Salud.

iii.- De la atención a la población sobreviviente:

La investigación de la Defensoría de los habitantes abarcó, a su vez, la intervención de las instancias públicas luego del siniestro, incluyendo la atención del grupo usuario y su reubicación en otras instalaciones a fin de garantizarles los servicios básicos. Este es un asunto considerado de suma importancia, habida cuenta del rescate de la salud emocional de las personas sobrevivientes y la calidad de atención que requieren en virtud de los efectos traumáticos de la experiencia vivida.

Para tal efecto, es preciso resaltar la realización de varias reuniones por parte de las instituciones públicas y privadas a fin de realizar un diagnóstico que permitiera identificar soluciones inmediatas, entre las que merece destacar: asesoría y acompañamiento a los miembros de la Junta Directiva en los procesos de decisión, seguimiento psicosocial a las condiciones personales de cada uno de los ancianos y directivos del Hogar, elaboración de un proyecto de Trabajo Comunal de la Universidad de Costa Rica en distintas disciplinas, como: fisioterapia, trabajo social, administración, psicología, recreación y esparcimiento, entre otros.

Al respecto, es importante mencionar que el esfuerzo realizado a fin de coordinar las diversas acciones institucionales tendientes a atender en forma inmediata los efectos de tan lamentable suceso, debe ser retomado y fortalecido en aras de garantizar la prestación adecuada de los servicios demandados por los actuales y potenciales usuarios de este programa.

En ese sentido esta Defensoría, retoma las recomendaciones emitidas en relación con la necesidad de que el Estado disponga de un albergue temporal de reubicación individual o colectiva ante las situaciones de maltrato, abandono y pobreza extrema, en que se encuentra un número importante de personas adultas mayores. Así como para atender situaciones de emergencia como la de este caso.

De conformidad con la investigación realizada, la Defensoría de los Habitantes emitió las respectivas recomendaciones (Informe Final, Oficio 03835-2001-DHR con fecha 12 de mayo de 2001), entre las que se destacan:

Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor:

1) Revisar detalladamente las acciones de reconstrucción del Hogar de Ancianos de Tilarán y de seguimiento a la prestación de servicios del Hogar Temporal, a efecto de evaluar posibles

alternativas de apoyo técnico y económico tendientes a su restablecimiento definitivo como programa de atención integral de las personas adultas mayores.

En forma conjunta al Consejo Nacional de la persona Adulta Mayor con el Ministerio de Salud:

- 1) 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.
- 2) 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.

Al Ministerio de Salud:

- 1) Establecer los indicadores que revelen alto riesgo, de forma que detectada en la evaluación una deficiencia en éstos, se proceda al giro de las órdenes sanitarias correspondientes, sin perjuicio de las deficiencias detectadas en los trámites de habilitación y acreditación que se encuentren en marcha. Girar las directrices a este respecto a las instancias de Salud en los niveles regionales y locales.
- 2) 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 adultos mayores, que se encuentran en trámite para obtener la Habilitación o Permiso de Funcionamiento, así mismo, como instrumentos de verificación de los derechos fundamentales que le asisten a este grupo etéreo, partiendo del grado de especificidad que requiere su atención integral.

Al IMAS y a la Junta de Protección Social de San José:

- 1) Prestar especial atención en aquellos casos en que se determinen insuficiencias susceptibles de atentar contra la integridad de las personas residentes de los establecimientos de atención de la Población Adulta Mayor, a fin de referir de inmediato la situación encontrada al Ministerio de Salud como entidad responsable de la acreditación de estos Centros con facultades para la adopción de las medidas correctivas necesarias.

Se debe agregar, que a la fecha de emisión de este informe, se ha recibido el Oficio PE 295-05-01 con fecha 16 de mayo de 2001, suscrita por la Presidenta Ejecutiva del IMAS, mediante la cual traslada el informe en referencia a la Jefatura del Departamento de Instituciones de Bienestar Social a fin de que se proceda a ejecutar las recomendaciones emitidas por esta Defensoría.

En igual forma, mediante el oficio G.2213-01 del 21 de mayo de 2001, el Gerente General de la Junta de Protección Social de San José, remite al Departamento de Acción Social el Informe de esta Defensoría a efecto de que se giren las instrucciones necesarias para que sean ejecutadas las recomendaciones emitidas.

b. Caso Hogar de Ancianos El Buen Samaritano

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja en relación con el funcionamiento del Hogar de Ancianos El Buen Samaritano, ubicado en Patarrá de Desamparados, en la cual se señalaban una serie de irregularidades referidas a la falta de financiamiento, personal no capacitado, servicio médico escaso y mala alimentación. Además, se solicitaba la intervención de esta Defensoría a fin de evaluar la responsabilidad de los entes públicos que financian estos programas. (Expediente 1843-22-97)

Iniciada la investigación se solicitaron los informes correspondientes al Instituto Mixto de Ayuda Social y al Ministerio de Salud. En el informe rendido por el Área de Adulto Mayor del Departamento de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social de esta institución se indicaba que de la investigación realizada ante una serie de denuncias en el mismo sentido se recomendó la apertura de un procedimiento administrativo en contra de la Asociación Hogar de Ancianos el Buen Samaritano

Teniendo en cuenta que el objeto de la denuncia interpuesta ante la Defensoría de los Habitantes, se subsume en la razón que motivó la apertura de un órgano de procedimiento y confirmada su apertura por parte del IMAS, como entidad encargada de la fiscalización de las asociaciones acreditadas como de bienestar social, se otorgó un plazo prudencial para el ejercicio efectivo de las competencias que le corresponden a dicho instituto.

Por su parte, el informe de la evaluación realizada por el Ministerio de Salud, en el marco del proceso de acreditación de establecimientos de atención de personas adultas mayores, de fecha 8 de enero de 1999, señalaba insuficiencias importantes, entre las que merece destacar: existencia de barreras arquitectónicas, malas condiciones de la planta física, juego de planos incompletos, no contaban con recurso profesional en nutrición, trabajo social ni en rehabilitación. No tenían personal responsable de actividades recreativas y ocupacionales, seguridad e higiene laboral y vigilancia. Tampoco disponían de todos los manuales de procedimientos administrativos, de funciones, de procedimientos técnicos, ni tampoco protocolos de atención en salud. Además, se indicaba que la siguiente visita de verificación se realizaría en julio de 1999. El resultado de esta evaluación también fue confirmado por una funcionaria de la Defensoría que acompañó a las autoridades sanitarias en esa fecha.

Derivado del seguimiento dado a la intervención del IMAS y en espera de la resolución final, en diciembre del 2000, este instituto informó que revisados los distintos ampos que conforman el procedimiento administrativo, la última resolución que existe, es de la Gerencia General de las nueve horas del diecisiete de agosto de mil novecientos noventa y ocho, en la cual se resuelve una solicitud de Recusación en contra de los miembros del Órgano Director del Procedimiento. Además, que en dicho expediente **no existe la recomendación final** del Órgano Director del Procedimiento, **ni el auto final** del procedimiento administrativo.

Como gestiones adicionales en abril de 2001, se realizó otra visita al establecimiento de cita, mediante la cual una funcionaria de esta Defensoría en compañía de una representante del Ministerio de Salud, constataron el avance de las mejoras realizadas, comprobando que a esa fecha, si bien se estaban atendiendo las observaciones indicadas en el informe del año anterior, se evidenciaba que el proceso de mejoramiento era de reciente inicio de conformidad con los requerimientos de las normas establecidas para obtener la habilitación y/o permiso de funcionamiento de establecimientos de atención de este grupo etéreo.

Con fundamento en lo expuesto, mediante Informe Final, Oficio No 3812-2001-DHR de fecha 12 de mayo de 2001, entre las consideraciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes, se destacan las siguientes relacionadas con la deficiente capacidad resolutoria de las instituciones

responsables de la supervisión y fiscalización de los programas dirigidos a la población adulta mayor.

"(...) es importante subrayar la responsabilidad actual del Ministerio de Salud, ya que a partir de octubre de 1998 realizó una evaluación de los servicios que presta la Asociación Hogar de Ancianos el Buen Samaritano en el marco del Proceso de Acreditación de Establecimientos de Atención de la Población Adulta Mayor en virtud de la denuncia o queja recibida en esta Defensoría y, dos años y medio después, dicho Hogar no ha logrado cumplir con los requisitos básicos para su operación y se mantiene funcionando.

Por otra parte, le corresponde al Ministerio de Salud, conforme con la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley 7935), imponer las sanciones administrativas ante las deficiencias comprobadas en dichos establecimientos o programas (...)"

"(...)Para la Defensoría de los Habitantes resulta sumamente preocupante la deficiente atención del IMAS en cuanto a la queja planteada. La supuesta gravedad de los hechos objeto de denuncia, exigía acciones inmediatas tendientes a garantizar la integridad física de las personas adultas mayores residentes en este Hogar, así como aquellas correspondientes a la debida fiscalización de los recursos públicos destinados a la atención directa de estas personas y la consiguiente supervisión de la calidad de atención en la prestación de los servicios (...)"

"(...)Así mismo, se considera que dentro de sus competencias le corresponde dar seguimiento al proceso, a efecto de que se desarrolle dentro de los términos y plazos establecidos en la normativa que los rige y en aras de garantizar que la resolución final se dicte conforme con el cumplimiento de los fines de la Administración Pública y el respeto de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados

Resulta aún más preocupante la actuación del Organismo Administrativo, en tanto su deber es lograr un máximo de celeridad y eficiencia en el procedimiento. También preocupa la actuación omisa del Superior Jerárquico en cuanto a su responsabilidad de vigilar porque el Organismo actúe apegado al ordenamiento jurídico y dentro de sus límites de racionalidad y razonabilidad (...)"

"(...)Se considera, que la Administración ha incurrido en una serie de faltas que contravienen el principio constitucional de justicia pronta y cumplida, los principios rectores del Procedimiento Ordinario establecido en la Ley General de Administración Pública y el Principio de Legalidad que rige la función pública (...)"

"(...) Considera esta Defensoría, que el tema de protección de las personas adultas mayores ante posibles violaciones provenientes, tanto del sector público como de instancias privadas, constituye un eje particularmente importante en la Ley N° 7935, correspondiendo al CONAPAM, conforme con la urgencia del caso, determinar la coordinación necesaria a efecto de velar porque la Administración del Hogar de Ancianos el Buen Samaritano cumpla con los requerimientos normativos (...)"

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes dictó las recomendaciones que se transcriben a continuación:

Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor:

1) Proceder a la actualización de la información recabada por el Instituto Mixto de Ayuda Social en relación con las actuaciones de la Asociación Hogar de Ancianos el Buen Samaritano, a fin de continuar la investigación correspondiente dirigida a determinar las responsabilidades administrativas y civiles del caso.

A la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social:

- 1) Realizar, junto con el Coordinador de Procedimientos Ordinarios, la investigación necesaria a efecto de determinar la responsabilidad de los funcionarios designados para la iniciación y finalización del Procedimiento Ordinario incoado en contra de la Asociación Hogar de Ancianos el Buen Samaritano, en virtud del estado actual del expediente TAO-16-97.
- 2) Conforme con sus competencias determinar las acciones procedentes, a fin de retomar la investigación de los hechos que sustentaron en su oportunidad la apertura del Procedimiento Administrativo en contra de la Asociación Hogar de Ancianos el Buen Samaritano, sin perjuicio del ejercicio de aquellas correspondientes al deber de supervisión de las Organizaciones de Bienestar Social acreditadas ante el Departamento de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social en relación con las circunstancias actuales.

Al Ministerio de Salud:

- 1) Remitir al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, al Instituto Mixto de Ayuda Social y a esta Defensoría, los informes correspondientes a las evaluaciones realizadas al Hogar de Ancianos el Buen Samaritano desde el año 1998, así como las medidas adoptadas conforme con los resultados obtenidos en el marco del proceso de acreditación y habilitación de establecimientos de atención de personas adultas mayores, así como aquellas tendientes a otorgar el permiso de funcionamiento y/o Habilidadación.
- 2) Analizar posibles alternativas de intervención en dicho Hogar, a la luz de las circunstancias actuales y de las nuevas competencias conferidas mediante la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, en su carácter de ente responsable de otorgar la acreditación y encargado de imponer las sanciones administrativas según corresponda.

Además, se le recordó a la Presidencia Ejecutiva del IMAS, su deber legal de velar porque el procedimiento se realice con estricto apego al ordenamiento jurídico, mediante la emisión de órdenes y/o instrucciones tendientes a lograr el máximo de celeridad y eficacia dentro de los límites de la racionalidad y razonabilidad propios de éste.

A la fecha se ha recibido el Oficio PE-291-05-01 del 15 de mayo del presente año, suscrito por la Presidenta Ejecutiva del IMAS, mediante el cual informa que ha sido trasladado el informe en cuestión a la Gerencia General de ese instituto para que proceda de conformidad con las recomendaciones emitidas.

2. Población con Discapacidad

En el Informe Extraordinario de Labores que se presentó en el mes de marzo del 2001, se consignaron una serie de manifestaciones de exclusión social asociadas a la discapacidad. En el presente Informe de actualización se destacan dos denuncias que también ejemplifican las situaciones de exclusión que experimenta este sector de la población, incluidas durante este período.

El primero de los casos, se refiere a la situación de desprotección que enfrentan las personas sin capacidad de entender los tratamientos médicos a que eventualmente pueden ser sometidos, como es el caso de las esterilizaciones. El segundo analiza los criterios que utiliza la Caja Costarricense de Seguro Social para otorgar las pensiones del Régimen No Contributivo y en

particular, las del régimen especial por parálisis cerebral profunda, en razón de la condición de económica del o la solicitante.

a. Casos representativos

i.- Situación jurídica de las personas con trastornos mentales: un caso de esterilización.

La Defensoría de los Habitantes inició a mediados de mayo del 2000, una investigación de oficio con base en una información suministrada en los medios de comunicación, en la cual se informa sobre el embarazo de una paciente del Hospital Psiquiátrico Chacón Paut, planteándose con ello el tema de la esterilización de personas con trastornos mentales. (Exp. N° IO-9518-22-2000)

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes mediante Informe final Oficio N° 03511 del 2 de mayo de 2001, procedió a analizar la normativa que directamente o indirectamente se relaciona con las esterilizaciones a efecto de determinar a quién le corresponde dar el consentimiento para este procedimiento en el caso de una persona que carezca de la capacidad de entender las consecuencias de éste.

De conformidad con los Principios de Protección del Enfermo Mental y del Mejoramiento de la Salud Mental, las esterilizaciones son un procedimiento de tal magnitud que únicamente con la voluntad de la persona a la cual se le iría a practicar la esterilización se puede efectuar. Estos Principios desarrollan ampliamente el derecho al consentimiento informado que consiste en la obligación de las y los trabajadores de salud de suministrar la información relativa a su condición de salud, así como la posibilidad de participar en la toma de decisiones con respecto al tratamiento que se le puede brindar.

La legislación nacional no tutela satisfactoriamente los derechos a la Salud Sexual y Reproductiva de las personas cuya capacidad de entender y querer se encuentre disminuida, supuesto que no se encuentra previsto en el actual Reglamento de Salud Reproductiva N° 27913-S del 9 de junio de 1999 y que deroga el anterior Decreto N° 18080-S. Si bien la nueva normativa dispone el suministro de servicios de asesoría en salud reproductiva y sexual de acuerdo con los diferentes grupos sociales y sus especificidades, lamentablemente, dentro de estos grupos no se incluyó de forma explícita la situación de estas personas.

Dado que se evidenció la falta de normativa especial al respecto, se analizó la legislación civil a efecto de hallar una posible respuesta a la cuestión planteada. Sin embargo, la alternativa que se ofrece tampoco satisface los requerimientos de las personas con capacidad de actuar disminuida. Se trata de la figura de la curatela que está concebida para proteger más los bienes patrimoniales de la persona sometida a la misma, que su propia integridad física y demás derechos de la personalidad.

Si bien la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad estableció que la Procuraduría General de la República interviniera en el caso de personas sin capacidad de entender en estado de abandono, lo cierto es que remite a la curatela reproduciendo la limitación indicada. Asimismo, guarda silencio con respecto a la persona sin capacidad de entender que no se encuentre en estado de abandono.

Asimismo, la Ley N° 7600 reformó la Ley General de Salud en el artículo 30 indicando que "Cuando la internación de personas con trastornos emocionales severos o deficiencias, toxicómanos y alcohólicos no es voluntaria ni judicial, deberá ser comunicada por el director del establecimiento al juzgado de familia de su jurisdicción, en forma inmediata y deberá cumplir con las obligaciones y los requisitos de la curatela".

No obstante lo anterior, esta disposición está destinada a proteger a las personas con trastornos emocionales en el supuesto de que se encuentren internadas involuntariamente; sin embargo, no agota el desarrollo del tema y deja profundas lagunas respecto a los mecanismos de tutela que utilizará el juez, quiénes pueden requerir de tal tutela en favor de la persona, qué responsabilidades tienen las instituciones hospitalarias y, en general, de salud, cuáles son los derechos de las personas cuya capacidad de actuar se cuestiona, qué medidas cautelares se podrán dictar en tanto se resuelve el proceso de curatela.

En virtud de este análisis, y a la luz del caso concreto, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Salud lo siguiente:

- 1) En virtud de que el Ministerio de Salud forma parte del Poder Ejecutivo y cuenta con iniciativa legislativa, proponer una reforma al Código Civil y al Código de Familia a efecto de que las normas relativas a la curatela tutelen adecuadamente el bienestar físico y mental cuando sea necesario suministrar un tratamiento médico y éste no tenga carácter de urgencia, incluyéndose la respectiva autorización judicial para que se le practique a la persona sujeta a curatela diversos procedimientos quirúrgicos, entre ellos, las esterilizaciones.
- 2) Proceder a reformar el Decreto Ejecutivo 27913-S con el propósito de incluir la perspectiva de las personas con discapacidad a la hora de orientar a estas personas o sus familiares en el ejercicio de los derechos reproductivos, la referencia a la representación legal de aquellas personas adultas sin capacidad cognoscitiva o volitiva o con capacidad cognoscitiva y volitiva disminuida para externar su consentimiento informado, así como las obligaciones de estos representantes y de las respectivas autoridades de salud.

Asimismo, se recomendó a la Caja Costarricense de Seguro Social:

- 1) Girar instrucciones a los centros de salud donde funcionan las Consejerías en Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales a efecto de contemplar las necesidades particulares de las personas con discapacidad, particularmente en cuanto a información sobre los derechos reproductivos y sexuales. En el caso de que las personas con discapacidad no puedan comprender la trascendencia de la esterilización, suministrar información a sus familiares tendiente a resguardar sus derechos reproductivos, así como sobre los mecanismos legales existentes en procura de una representación jurídica legítima de los derechos e intereses de estas personas.
- 2) Proceder a girar directrices a las Consejerías en Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales con el objetivo de que no se practiquen esterilizaciones de personas mayores de edad sin su voluntad expresa. En el caso de que la persona no posea la capacidad de entender las implicaciones de la esterilización, deberá recurrirse a las figuras legales respectivas, no siendo válido tan sólo el asentimiento de los familiares.

En atención a las recomendaciones giradas, el Ministro de Salud remitió el informe a la Dirección de Asuntos Jurídicos y a la Dirección de Servicios de Salud de esa dependencia ministerial. Por su parte, la Dirección de Asuntos Jurídicos, mediante oficio DAJ-E-540-01 y DAJ-E-452-01 ambos del 10 de mayo del año en curso, remitió al Ministro de la Presidencia y a la coordinadora de la Comisión de Salud Reproductiva y Sexual del Ministerio de Salud, el asunto a fin de solicitarles criterio respecto a la reforma normativa recomendada. Este asunto se encuentra en etapa de seguimiento.

ii.- Otra forma de exclusión social por condición de pobreza: el caso de las pensiones del Régimen No Contributivo por Parálisis Cerebral Profunda

En Informes de Labores de años anteriores, la Defensoría de los Habitantes abordó el tema de las pensiones de parálisis cerebral profunda por diversos motivos. En un primer momento, porque la Junta Directiva de la Caja Costarricense acordó no entregar más solicitudes para dicha pensión. Posteriormente, porque los actos administrativos que denegaban o cancelaban una pensión no se encontraban debidamente justificados. A continuación, se expone una nueva arista del tema de las pensiones de parálisis cerebral profunda.

Una madre de familia visitó la Defensoría de los Habitantes para plantear su disconformidad con la Caja Costarricense de Seguro Social, debido a que tiene tres niños de los cuales la niña menor presenta parálisis cerebral infantil, y por ello solicitó para ella, una pensión al Régimen por Invalidez y se la denegaron. Posteriormente, la solicitó por el Régimen no contributivo y tampoco se la concedieron. (Exp. N° 9772-22-2000)

El alegato de la CCSS es que el ingreso familiar per cápita mensual es de ₡19.600 colones, monto que no se ajusta a lo estipulado por el artículo 2 del Reglamento del Régimen No Contributivo de pensiones por monto básico, ingreso que en el caso de marras se encuentra vinculado con la producción de papa.

Respecto a este asunto, la Defensoría de los Habitantes consideró de suma importancia analizar los parámetros que utiliza la Caja Costarricense de Seguro Social para otorgar o denegar las pensiones del Régimen No Contributivo, en vista que de conformidad con el Reglamento de dicho Régimen, para ser beneficiario de una pensión del Régimen No Contributivo, el ingreso per capita del núcleo familiar de la persona a la cual se le asignará la pensión debe ser inferior al valor de la canasta básica fijada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Asimismo, los mecanismos para determinar el ingreso per capita familiar utilizados por la CCSS son la observación, los cuestionarios, las entrevistas, entre otros, incorporar criterios contables, particularmente cuando se trata de familias cuyo ingreso depende de su propia actividad productiva –ej. agrícola–.

En este sentido, se tiene que para calificar la condición socio-económica del posible beneficiario según lo dispuesto en la Ley N° 7125 de Pensión Vitalicia para las Personas que Padecen Parálisis Profunda, la que indica que se debe "carecer de recursos económicos", la Caja Costarricense de Seguro Social recurre al Reglamento interno del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico.

Este reglamento anteriormente utilizaba como criterio socioeconómico para optar por una pensión de este régimen, el que el ingreso familiar per cápita mensual resultare inferior o igual al 50% o menos de la pensión mínima por vejez del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Sin embargo, posteriormente, en sesión del 9 de diciembre de 1999, la Junta Directiva de esta institución modificó el artículo 2 del reglamento, señalándose:

"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."

Mediante oficio N° 3930-2001-DHR, la Defensoría de los Habitantes emitió un informe final con recomendaciones, en el cual se resaltan, entre otros, los siguientes aspectos:

La utilización de estos parámetros evidencia criterios restrictivos para el otorgamiento de pensiones del Régimen No Contributivo y el régimen especial de las Pensiones por Parálisis Cerebral Profunda, que reducen significativamente el alcance de la voluntad del legislador al instaurar estos

regímenes de protección especial derivados del artículo 51 de la Constitución Política. De modo que, anteriormente tenían opción a esta pensión quien tuviere un ingreso igual o inferior al cincuenta por ciento de la pensión mínima por vejez -hoy fijada en ₡31.202 colones- y se pasa a un parámetro que reduce al monto de la Canasta Básica Alimentaria de ₡10.789,33 colones.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes consideró que establecer el nivel de pobreza exclusivamente a partir del nivel de ingreso, representa una restricción en torno al concepto en sí y al comportamiento de la realidad en su conjunto ya que "...los pobres (...), experimentan algo más que solo bajos ingresos..." (...). Es necesario entender que se usa el nivel de ingreso como lo más fácil de calcular, pero no por eso significa que debe ser adoptado de forma rígida, sobre todo cuando se trata no sólo de asuntos de pobreza, sino de familias de escasos recursos en las cuales uno de sus miembros presenta algún tipo de discapacidad, sea ésta de índole física o mental.

Desde la perspectiva de la Defensoría de los Habitantes, en lugar de establecerse la línea de pobreza, asociada a la Canasta Básica Alimentaria (CBA), como parámetro que define el otorgamiento o no de una pensión del régimen no contributivo o por Parálisis Cerebral Profunda, dada la carencia de recursos económicos por parte de las familias de hacerle frente a dicha necesidad producto de la condición particular de alguno de sus miembros, la denegación o aceptación de la misma se debe sustentar en un enfoque de mayor amplitud que tome como base el nivel relativo de escasez de recursos económicos de una familia y los costos asociados a la manutención de uno de sus miembros que posee algún tipo de discapacidad.

Se enfatizó así sobre la necesidad de tener presente que la unidad de estudio que se utiliza para definir el nivel de pobreza es la *familia*, entendida como "un grupo de personas que viven en una misma casa y satisfacen colectivamente sus necesidades básicas" (DGEC, 1974). Este criterio considera que éstas tienen un ingreso determinado, que se utiliza para la satisfacción de las necesidades básicas (alimentaria y no alimentarias) y no básicas y que determinar su nivel de pobreza haciendo abstracción de las condiciones particulares de cada unidad de estudio, tiende a dejar por fuera a aquellas familias que, aún siendo pobres, no califiquen como tales por efectos de metodología, lo cual provoca ya no solo un fenómeno de pobreza, sino uno más serio, el de exclusión social a nivel estructural e institucional.

Por lo anteriormente indicado, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, lo siguiente:

1. Realizar las acciones necesarias ante las autoridades respectivas para asegurar el oportuno y efectivo giro de los dineros que corresponden al Régimen No Contributivo de Pensiones. Informar a la Defensoría de los Habitantes de estas acciones.
2. Emitir una directriz para que la Caja Costarricense de Seguro Social, en su calidad de recaudador del impuesto por recargo a la planilla, gire en su totalidad –salvo los gastos administrativos correspondientes- los dineros que por tal concepto se obtengan al Fondo de Asignaciones Familiares, al cual corresponden. Informar a la Defensoría de los Habitantes de lo recaudado en el período 2001, lo girado a FODESAF, así como el monto de los gastos administrativos.
3. Proceder a la revisión del parámetro y la metodología empleada para la calificación socioeconómica de los posibles beneficiarios del Régimen No Contributivo por Monto Básico, así como de las personas que pudieran acogerse al beneficio de la Ley N° 7125 de Pensión Vitalicia para las Personas con Parálisis Cerebral Profunda, de forma que se garantice una evaluación conforme con las necesidades reales de estas personas según los principios de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, así como la Ley N° 7935

Integral de la Persona Adulta Mayor. Incorporar en el proceso de revisión a las entidades rectoras en materia de discapacidad y adulto mayor.

4. Informar a la Defensoría de los Habitantes del resultado de este proceso de revisión y de las propuestas que se deriven.
5. Instruir al Departamento del Régimen No Contributivo de las variantes que resulten del proceso de análisis a efectos de que se proceda a la revisión de los casos de solicitudes de Régimen No Contributivo por monto básico y de pensión por parálisis cerebral rechazadas por no cumplir los requisitos en cuanto a condición socioeconómica.

b. **Actividades de Divulgación**

La Dirección de Protección Especial ha impartido durante este período diversas conferencias relativas al tema de la discapacidad en diferentes entidades tanto públicas como privadas. Así por ejemplo, en la Facultad de Educación de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Latina se intervino en mesas redondas en las cuales se presentó las principales denuncias investigadas por la Defensoría de los Habitantes.

Asimismo, en el Consejo Nacional de Rehabilitación se intervino en una mesa redonda sobre los alcances de la Convención Americana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. En el Centro Nacional de Rehabilitación y en el SILOR de Naranjo se brindó una conferencia sobre la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

En la Universidad Nacional a Distancia se ofreció una charla sobre los nuevos paradigmas sobre la discapacidad. Estas son algunas de las actividades principales que se desarrollan en materia de divulgación. Valga señalar que sobre este tema, se realizan en promedio dos actividades por mes.

3. Población Indígena

Durante este periodo, la Defensoría de los Habitantes se abocó a dar continuidad al Proyecto Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas que co-auspicia la Embajada de Canadá. Entre las actividades realizadas están tres visitas al cantón de Turrialba para apoyar el proyecto de Albergue Educativo Multi-Institucional Cabécar de Chirripó, impulsado por el médico promotor de salud de la C.C.S.S. en la zona. Asimismo, se está trabajando en la elaboración de los materiales de capacitación, particularmente una versión anotada y comentada del Convenio N° 169 de la O.I.T. con la jurisprudencia de la Sala Constitucional y las resoluciones de la Defensoría de los Habitantes y los dictámenes de la Procuraduría General de la República.

Entre la casuística tramitada en este período, cabe destacar, la resolución de una denuncia sobre explotación laboral de mano de obra indígena.

Dicha denuncia indicaba que durante los meses de octubre, noviembre y diciembre, indígenas provenientes de Panamá ingresan por el lado de Coto Brus para trabajar en la recolección del café en la zona de los Santos. Esta denuncia resulta recurrente, puesto que en el año de 1996, la Defensoría de los Habitantes había atendido una situación similar. En esa ocasión, los inspectores del Ministerio de Trabajo de Cartago realizaron las correspondientes visitas de inspección señalando

en los informes que de veintidós fincas cafetaleras visitadas, catorce tenían familias indígenas laborando para la recolección de café, las cuales se encontraban en condiciones infrahumanas y de hacinamiento, en algunos casos, en virtud de lo cual las autoridades procedieron a realizar las previsiones correspondientes.

Durante el año 2000, La Defensoría de los Habitantes recibió nuevamente esta denuncia por explotación laboral de habitantes indígenas por parte de los cafetaleros de esa zona, por lo que se inició una investigación al respecto (Exp. N° 8847-22-2000).

En vista de que la denuncia se realizó cuando la época de recolección estaba llegando a su término, la Defensoría de los Habitantes resolvió esperar hasta la próxima época de recolección para que los inspectores del Ministerio de Trabajo realizaran las visitas correspondientes y emitieran el respectivo informe. No obstante que se manifestó el interés de las autoridades de dicha dependencia en proceder conforme con sus competencias, se presentaron problemas para la realización de las inspecciones por la falta de recursos materiales.

Una vez realizadas las visitas y a partir del antecedente referido, la Defensoría de los Habitantes confirmó la situación desfavorable de las personas indígenas que se dedican por temporadas a esta actividad agrícola en la zona de los Santos, la mayoría de ellos proveniente de Panamá. Si bien el ingreso y permanencia en nuestro país de estas personas se realiza en forma indocumentada, cabe tomar en cuenta el grado de desconocimiento sobre los requisitos y trámites para cumplir con la regularización de su estancia en el país, considerando que en su mayoría, hablan su lengua autóctona y no saben leer ni escribir en español, condición migratoria que no legitima el abuso en relación con sus derechos laborales.

La violación de los derechos laborales por parte de los productores de café que incurren en esta práctica genera, además, un problema social en el campo de la salud, puesto que los meses que las personas indígenas se encuentran laborando en las fincas cafetaleras no cuentan con el respectivo seguro social y el seguro de riesgos laborales, por lo que la atención médica de estos trabajadores y sus familias es deficitaria o inexistente debiendo el Estado, en garantía del derecho fundamental a la salud, asumir esta obligación ante el incumplimiento de algunos de los patronos de estas fincas cafetaleras.

Al respecto La Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministro de Trabajo mediante oficio N° 3458-2001 DHR del 30 de abril del 2001,

"PRIMERO: Disponer lo necesario para que a los funcionarios de las oficinas regionales de inspección que atienden la zona de los Santos, se les suministre los recursos básicos para que realicen las inspecciones de barrida durante la época de recolección de café. SEGUNDO: Suministrar los recursos necesarios a los Inspectores de la Oficina Regional de Cartago, para que se brinde un seguimiento en aquellas fincas cafetaleras de la zona de los Santos en donde se han realizado prevenciones"

En cumplimiento a las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes, el Ministro de Trabajo mediante oficio DMT-0436-01 del 7 de mayo del 2001, remitió un cuadro estadístico correspondiente al resultado de la actividad del primer trimestre del año 2001 de los inspectores del Ministerio de Trabajo en la zona de los Santos e informó que dentro del plan de reorganización de la Inspección Nacional de Trabajo, se contempla la creación de una oficina regional en esta zona.

Por otra parte, durante este período se ha dado seguimiento a las recomendaciones que en atención a asuntos resueltos anteriormente se han emitido por parte de esta Defensoría. Entre estos cabe destacar el cumplimiento por parte de la Corte Suprema de Justicia en relación con el

caso reseñado en el Informe Extraordinario 2000-2001 sobre el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena.

Al respecto, y en cumplimiento del acuerdo del Consejo Superior del Poder Judicial del 6 de febrero pasado, la Escuela Judicial informó mediante oficio DIR 117-01 del 3 de mayo del 2001 que en atención a los requerimientos de capacitación a los jueces, fiscales, defensores y policía técnica judicial en materia relacionada con el respeto y reconocimiento de la diversidad cultural, con énfasis en las costumbres, creencias y derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, en coordinación con la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas y la Organización Internacional del Trabajo se realizará un seminario dirigido a estos funcionarios judiciales, particularmente aquellos que por su ubicación en determinada circunscripción territorial, resuelvan o colaboren en la resolución de asuntos en que están de por medio derechos e intereses de carácter individual o colectivo de miembros de los pueblos indígenas.

Asimismo, es de conocimiento de la Defensoría de los Habitantes la Circular N° 020-2001 publicada en el Boletín Judicial N° 56 del 20 de mayo del 2001, mediante la cual la Secretaría General de la Corte refiere a las autoridades judiciales del país que tramitan las materias civil y penal, sobre la utilización de intérprete en los casos en que sea necesario y el deber de informarse con la comunidad indígena acerca de los alcances del conflicto sometido a su conocimiento.

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes está participando en calidad de observador en la propuesta que realiza la Asociación Ixácavaä de Desarrollo e Información Indígena para el establecimiento de un plan de manejo territorial y seguridad alimentaria en los territorios indígenas de Bajo Chirripó y Kekoldi.

Asimismo, durante estos meses se ha brindado seguimiento a las acciones de las población indígena Guaymí de Coto Brus en relación con un posible acuerdo con las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social, en torno al respeto de la medicina tradicional de estas comunidades. Al respecto, en meses anteriores, la Defensoría de los Habitantes ofreció apoyo mediante la realización de talleres con el propósito de acercar a esta población con las autoridades médicas; habida cuenta de los problemas que se venían suscitando en la zona respecto a la atención a la salud.

4. Población Migrante

a. Una nueva legislación: Reforma integral de la Ley General de Migración y Extranjería

En cuanto a la atención del tema migratorio, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en los últimos años en la necesidad de que éste sea abordado desde una visión integral, tomando como punto de partida la protección y defensa de los derechos humanos de la población migrante y los procesos de integración armónica con la sociedad receptora.

La respuesta estatal que se ha dado al respecto en las últimas administraciones gubernamentales ha estado marcada fundamentalmente por la coyuntura del momento, sin que se llegara a plantear efectiva y definitivamente una política pública migratoria de carácter integral.

Tal y como se ha señalado en otras oportunidades, la Defensoría es del criterio que esta temática no puede abordarse solamente desde la perspectiva de la legalización del ingreso y permanencia en el territorio nacional, sino que deben considerarse una serie de factores, entre ellos el tema de los procesos de integración social, que incluye a su vez la incorporación de ejes

transversales como la especificidad de género y la condición etaria, en particular la situación de la niñez y la adolescencia.

La Defensoría de los Habitantes ha asumido un serio compromiso en esta materia. Así, particularmente, desde la presentación del Informe Anual a la Asamblea Legislativa, en el año 1999, la temática de las Personas Migrantes se planteó como un llamado a la solidaridad nacional y un exhorto a la formulación de políticas públicas integrales que se conviertan en Políticas de Estado, llamado que mantiene su vigencia en virtud de que aún falta camino por recorrer al respecto.

Como resultado de la labor asignada el 28 de enero del 2000, la Comisión de Alto Nivel Asesora del Presidente en materia migratoria, presentó en febrero del 2001 a la corriente legislativa un proyecto de Ley General de Migración y Extranjería, el cual actualmente se encuentra en estudio bajo el expediente legislativo N° 14.259.

Sobre este particular, el Foro Permanente de Población Migrante, cuya Secretaría Técnica la ejerce la Defensoría de los Habitantes de la República, definió como punto prioritario en la agenda de trabajo de este primer semestre, la revisión de dicha propuesta legislativa. Es así, que desde febrero hasta mayo, mediante un amplio proceso de participación de las organizaciones e instituciones miembros del Foro, se elaboraron una serie de observaciones generales y particulares a esta propuesta, las cuales fueron remitidas a la Comisión de Mixta de Seguridad a cargo de esta iniciativa a mediados de mayo del año en curso. Habida cuenta del procedimiento legislativo, este informe fue enviado al Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, con el propósito incidir en la valoración que corresponde a esta instancia. El propósito del Foro en esta tarea ha sido procurar aportar de manera responsable, objetiva y propositiva en el proceso de análisis de una normativa de esta envergadura.

Entre las principales observaciones apuntadas, se resalta la necesidad de hacer explícito que los lineamientos que den fundamento a una nueva ley, alcancen aspectos más allá de las reformas necesarias para el establecimiento del sistema de gestión migratoria –eje de la actual propuesta- e incorporen elementos que permitan delinear la tan requerida Política de Estado en esta materia.

Al respecto, se considera que debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- El proyecto de ley de migración debe responder a una Política Pública basada en la integralidad del tema migratorio, así como también en el respeto a los derechos humanos.
- Se plantea una modificación a la estructura organizativa del sistema de control migratorio, la cual no define claramente las funciones ni las competencias de las autoridades en la materia, lo cual crea confusión para la toma de decisiones y ejecución de acciones.
- Se hace un llamado de atención a no criminalizar la migración. La figura del tráfico de personas debe apuntar fundamentalmente a las personas que, aprovechándose del estado de necesidad de otros, promueven y facilitan el ingreso ilegal de personas al país a cambio de una ganancia económica. Sin embargo, esta represión no debe confundirse y extenderse a la propia persona que migra, verdadera víctima de este ilícito.
- Se exhorta a un proceso amplio de discusión sobre el proyecto, que permita una participación activa no sólo de parte de los representantes de las estructuras estatales, gubernamentales sino de las organizaciones civiles y demás miembros de la sociedad.

Intimamente relacionado con el proceso de discusión legislativa de este proyecto, se encuentra el tema de la ratificación de instrumentos internacionales en la materia, específicamente de 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, la cual si

bien resulta una base normativa fundamental para el desarrollo de una Política y una normativa sobre los flujos de población, lo cierto es que hasta la fecha las autoridades costarricenses no se han pronunciado sobre su eventual ratificación.

b. Migración y Salud

El 2 de abril del 2001, la Jefatura de Emergencias del Hospital San Juan de Dios invitó a la Defensoría de los Habitantes a una reunión a fin de plantear la situación que se presenta en dicha dependencia en relación con la atención a la población migrante.

La causa principal de preocupación de las autoridades médicas se sitúa en problemas con la identificación de las personas que son atendidas en este servicio, así como el caso del registro de los recién nacidos cuando la madre es una persona indocumentada o hay duda respecto a su identidad, al no mostrar un documento que la acredite de manera fehaciente.

Al respecto, se reseñan algunos casos en que con el mismo nombre y número de cédula de residencia, se presentan distintas personas con el propósito de garantizarse la prestación del servicio, lo que altera el registro médico y pudiera posteriormente acarrear responsabilidades por decisiones basadas en un expediente no confiable, como es el caso de internamientos con expedientes que no les corresponde.

Señalan estas autoridades médicas que su preocupación no se centra en el aspecto de la verificación de derechos o las consecuencias económicas de la prestación de los servicios en estas condiciones, dado que esto es abordado a otro nivel institucional, sino sobre todo en las limitaciones institucionales existentes para impedir que esto suceda a la luz del riesgo que esto supone en los registros médicos con las consecuencias que esto puede generar.

Sobre la situación planteada, se compartió la falta de un abordaje sistemático en torno al análisis del impacto en los servicios de salud que presta la Caja Costarricense de Seguro Social por parte de la población migrante, específicamente la indocumentada, lo que no ha permitido dimensionar en forma clara el alcance del fenómeno, información que resulta vital para la adopción de las acciones pertinentes.

Habida cuenta de la integralidad en el tratamiento de la cuestión migratoria que desde la Defensoría de los Habitantes y el Foro Permanente de Población Migrante se ha venido promoviendo, se invitó a los representantes de dicha Jefatura Médica a participar en dicho Foro, con el propósito de iniciar un trabajo que vincule en forma explícita la temática de Salud y Migración.

En este sentido, a partir de esta fecha se ha contado con la participación de una representante de la Jefatura de Emergencias del Hospital San Juan de Dios, propiciándose no sólo un intercambio de información sino el desarrollo de estrategias institucionales que, con el apoyo de las organizaciones sociales vinculadas al trabajo con población migrante, permitan superar los inconvenientes planteados y garantizar el derecho a la salud en el marco de derechos y deberes de las personas que demandan la prestación de los servicios de atención médica.

c. Participación en otras actividades

i.- Red Regional de Organizaciones Civiles de la Zona Norte

La Red Regional de Organizaciones Civiles de la Zona Norte inició su trabajo en 1999, convocada por la Oficina Diocesana de la Pastoral Social de la Diócesis de Ciudad Quesada, con el fin de coordinar esfuerzos y darle una respuesta conjunta, desde las diferentes instituciones de la Zona norte del país, a las necesidades que plantea la situación de la población migrante en la región.

Desde ese momento, la Defensoría de los Habitantes ha participado en las reuniones ordinarias mensuales y en las actividades de allí derivadas como los Encuentros Binacionales entre Costa Rica y Nicaragua.

Esta red está constituida por representantes de las instituciones públicas, así como por las organizaciones, grupos y otras manifestaciones de la sociedad civil, que trabajan en espacios relacionados con el desarrollo personal y comunitario.

Dentro del marco de acción que este grupo ha definido, cual es la construcción y consolidación de un espacio de coordinación intersectorial, interinstitucional y de la sociedad civil, que promueva la dignificación de sus habitantes, la Defensoría de los Habitantes ha extendido su ámbito de incidencia en la zona, lo cual tiene particular relevancia en el desarrollo del tema migratorio. Desde la atención de la casuística hasta el establecimiento de canales de comunicación entre esta instancia regional y el Foro Permanente de Población Migrante, la consecución de los objetivos perseguidos en la materia se ha visto fortalecida con la participación continua en este espacio.

ii.- Actividad Académica: FLACSO-DEFENSORIA

En virtud del compromiso asumido por la Defensoría de los Habitantes de coadyuvar en la promoción del análisis y reflexión permanente sobre el fenómeno de la migración y los derechos humanos de la población migrante y receptora, el 6 de abril pasado se realizó en conjunto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- un taller denominado "*Empleo, remesas y migración*".

La actividad tuvo como objetivo la presentación de las investigaciones que sobre este tema FLACSO ha realizado en Costa Rica y Nicaragua, información que fue luego analizada y discutida por un panel de funcionarios público y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Los resultados de estos estudios forman parte del proyecto desarrollado en Costa Rica y Nicaragua por parte de FLACSO, denominado "*Trasnacionalismo social; Generación de Empleo e Ingresos en el Circuito Migratorio Nicaragua-Costa Rica*".

Dicho proyecto ha permitido analizar las condiciones de inserción laboral y social de la comunidad de inmigrantes nicaragüenses a partir de 1995, su contribución al desarrollo económico del país, las condiciones laborales y el nivel de ingreso, así como el envío de remesas hacia Nicaragua.

iii.- Seguimiento a la Conferencia Regional para las Migraciones –Proceso Puebla-

En marzo recién pasado, se celebró en San José, la última reunión de la Conferencia Regional para las Migraciones en la que participaron los representantes gubernamentales de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

El seguimiento a los acuerdos de esta instancia regional adquiere particular relevancia, en tanto se trata de un espacio en que las autoridades de los distintos países plantean los lineamientos

generales en torno al tratamiento de la cuestión migratoria en la región, aspectos que tendrán especial influencia en los procesos internos de desarrollo de políticas y legislación.

Destacan dentro de los acuerdos tomados en esa reunión los siguientes:

- Reestructuración del Plan de Acción, incorporando tres ejes temáticos Políticas y Gestión Migratoria, Derechos Humanos y Migración y Desarrollo.
- Se incorporó el componente de Migración y Salud en el tema de Derechos humanos del Plan de Acción, así como los componentes de Integración e Inserción y Cooperación Fronteriza dentro del tema Migración y Desarrollo del Plan de Acción.
- Se hizo una instancia a los Estados miembros a firmar, ratificar e implementar según sea el caso, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, su protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; y su protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

Además dentro del marco de realización de esta Conferencia, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, realizó el Taller sobre Técnicas de Monitoreo en el contexto del Proyecto de Lineamientos Regionales para la protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Intercepción, Detención, Deportación y Recepción.

En dicho Taller, la Defensoría participó conjuntamente con el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente –ILANUD- para comentar la experiencia de Costa Rica en materia de monitoreo de Centros de Detención de Migrantes en el país.

5. Población en Situación de Indigencia.

a. Seguimiento al Proceso de Habilitación de los Hogares para Personas en Situación de Indigencia:

La Defensoría de los Habitantes mantiene en etapa de seguimiento las recomendaciones derivadas de la investigación de una queja interpuesta por el Hogar de Indigentes El Buen Samaritano, ubicado en la ciudad de Alajuela, pues el Ministerio de Salud, la Junta de Protección Social, y el Departamento de Instituciones de Bienestar Social del IMAS, no reconocían específicamente a este tipo de organizaciones en sus normas clasificatorias, en consecuencia, les era limitado o denegado el apoyo estatal.

En atención a lo recomendado el **Ministerio de Salud** ha procedido a elaborar las normas de habilitación para los programas de salud que brindan los establecimientos que atienden personas en situación de indigencia. Así las cosas, el 14 de marzo del 2001, realizó un taller en el que participaron las organizaciones civiles que atienden a este sector poblacional y las instituciones públicas cuyas competencias legales las obligan a velar por el bienestar social de lo/as habitantes. La aprobación final de la norma de habilitación por parte del Ministerio de Salud se encuentra pendiente del proceso de revisión final, para lo cual se tiene pendiente la realización de un taller en el mes de junio próximo.

Por su parte, la **Junta de Protección Social de San José** ha planteado una serie de impedimentos legales que le imposibilita beneficiar a las organizaciones civiles que atienden específicamente a la población en situación de indigencia. El Departamento de Acción Social parte de asimilar programas y proyectos con instituciones, como si una misma institución no pudiere

desarrollar diferentes tipos de programas dirigidos a poblaciones diversas; sin embargo, al aplicar este criterio restrictivo no se aceptan solicitudes de apoyo hacia programas de atención a la indigencia, salvo que se enfatice en alguno de los rubros meta que tiene la Junta. Como alternativa, la Junta de Protección Social de San José ha sugerido que las organizaciones civiles presenten sus solicitudes ante el Consejo Técnico de Ayuda Médico Social. No obstante, la Defensoría de los Habitantes es del criterio que dicha alternativa resulta parcial e insuficiente, siendo necesario -dada la misión de la Junta- procurar la superación de los impedimentos legales que puedan existir para adaptar esa institución a las necesidades que demanda la sociedad contemporánea.

Por último, el **Instituto Mixto de Ayuda Social** procedió a reconocer a las organizaciones sociales que trabajan con población indigente en sus programas, tal y como fue recomendado, y les ha girado fondos para que resuelvan las necesidades de alimentación, vestuario, y albergue que requiere esta población.

b. Acercamiento, visibilización y sensibilización institucional hacia las personas que viven en situación de indigencia:

En el mes de junio de 1998, se conformó una instancia interinstitucional -conocida en la actualidad como **Comisión Mixta de Atención Integral del Cantón de San José (COMAIC-San José)**²- para atender los problemas que afectaban las condiciones de seguridad de los habitantes en la zona noroeste metropolitana, conocida como Zona Roja.

Partiendo de un enfoque de identificación de problemas y necesidades desde la base, y de una intervención interinstitucional e intersectorial, la Comisión ha venido realizando un intenso trabajo orientado a la recuperación de las condiciones generales de vida de las personas que tienen que vivir, sobrevivir, trabajar y transitar por dicha zona, procurando proyectar la intervención hacia los barrios del sur de la capital. Así las cosas, para conocer objetivamente las características sociales y económicas de los habitantes de dicha zona y demandar la intervención de las instituciones correspondientes, se realizaron tres investigaciones: una que reflejó la dinámica de conformación y desarrollo de la zona, así como las alternativas de sobrevivencia a las que deben recurrir los y las habitantes en ese sector; otra sobre la situación de indigencia en que viven cientos de personas; y, otra sobre las condiciones ambientales e infraestructurales de las cuarterías (cuartos de reducidas dimensiones y de pésima calidad que se alquilan mediante pago diario).

Consecuentemente con las necesidades detectadas, una de las principales actividades que programó la Comisión para este año fue la realización de una **Miniferia de la Salud** que permitiera acercar los servicios institucionales de prevención y atención de la salud, así como otros servicios públicos que por derecho le corresponden a las personas que habitan dicha zona. Dicha actividad se llevó a cabo el 26 y 27 de abril del 2001, en el parque de Bº México.

Además de las instituciones miembros de la Comisión, en el evento se contó con la participación de la Clínica Dr. Clorito Picado, la Asociación de Servicios Médicos para el Bien Social

² La comisión fue coordinada por la Defensoría de los Habitantes hasta diciembre del 2000, posteriormente, dadas las atribuciones que deben asumir los gobiernos locales, la Municipalidad de San José ha asumido la coordinación, fungiendo esta Defensoría como fiscalizadora de las actividades. En la actualidad, la Comisión está integrada por la Municipalidad de San José, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito del Ministerio de Justicia, el Ejército de Salvación, el Proyecto La Sala para Mujeres Trabajadoras del Sexo, y Defensoría de los Habitantes

(ASEMBIS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Tribunal Supremo de Elecciones, la Asociación Camino a la Libertad, la Asociación Obras de la Misericordia, la Asociación Misionera Club de Paz, la Asociación de Rehabilitación al Alcohólico Adulto Mayor Indigente, las escuelas, kinders y colegios de Bº México.

La Miniferia posibilitó beneficiar a más de mil personas con exámenes clínicos, referencia a centros de desintoxicación, atención odontológica básica, referencias de emergencias a centros de salud, dotación de anteojos y exámenes de la vista, cedulación, y alimentación en el sitio.

6. Población privada de libertad

Durante este período en materia de población privada de libertad, no solo se le ha dado seguimiento a las observaciones y consideraciones que la Defensoría de los Habitantes ha venido señalando en informes anteriores, sino también a la atención de nuevas situaciones y denuncias presentadas por estas personas.

Como parte de esta labor, en estos meses se han visitado tres Centros Institucionales con el objetivo conversar con las personas privadas de libertad interesadas, funcionarios administrativos, revisar expedientes administrativos e informes confidenciales, así como cumplir con la visita regular que realiza esta Defensoría a estos Centros.

a. Centro de Atención Institucional La Reforma

Este Centro Institucional fue visitado en tres ocasiones en virtud de la atención de casos que se tramitan en esta institución, con la finalidad de estudiar expedientes administrativos y realizar entrevistas con las personas privadas de libertad.

Cabe resaltar que la mayoría de estas denuncias provienen del Ámbito B de ese Centro, el cual cuenta con un alto número de población penitenciaria como resultado de la remodelación que se llevó a cabo en los Ámbitos A y B, los cuales fueron unificados en el B. Esta situación ha tenido como consecuencia la desproporción numérica entre los funcionarios técnicos y la población penitenciaria, presentándose denuncias por valoraciones tardías y ausencia de atención técnica individual.

En el informe anual correspondiente al período 1999-2000, la Defensoría de los Habitantes había señalado la insuficiencia en cuanto a atención individualizada por parte de funcionarios técnicos, la cual, aunada a la sobrepoblación de algunos Centros, tenía como efecto inmediato que la autoridad administrativa había dado paso paulatinamente a la autoridad represiva representada por los agentes de seguridad.

Precisamente, el Ámbito B presenta las características anteriores. Actualmente se tramitan dos denuncias por agresión. Otra denuncia de ese ámbito es el caso de un traslado de pabellón ejecutado por las autoridades de seguridad, sin otorgar el debido proceso a la persona privada de libertad.

b. Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez Echeverría

Este Centro presenta igualmente problemas en cuanto a la atención técnica dada la cantidad de población penitenciaria que alberga y el número de personal técnico para atender la demanda. Cabe destacar que esta situación deriva del crecimiento tanto de este Centro en infraestructura como en población, sin que el recurso humano haya crecido en forma proporcional.

Esta situación ha trascendido al tema de la salud, puesto que la Clínica del Centro Institucional La Reforma es la encargada de darle atención no sólo a los ámbitos de ese Centro, sino que le corresponde atender al Centro Institucional Gerardo Rodríguez, Centro Institucional para Adultos Mayores, Centro San Rafael y la Unidad para Pensiones Alimentarias.

Con el crecimiento de la población penitenciaria han aumentado las necesidades de atención médica y las citas externas con especialistas, por lo que se requiere de una mayor cantidad de unidades vehiculares disponibles para atender las demandas de salidas, amén del apoyo necesario para la realización de los trámites administrativos propios del desenvolvimiento de estos Centros Institucionales.

c. Centro de Atención Institucional de Pococí

Durante este período se realizó una visita al Centro de Atención Institucional de Pococí. Este Centro cuenta con una finca de unas 214 hectáreas y funciona con dos ámbitos, uno con características de contención rígida y el otro de confianza, en donde la mayoría de las personas recluidas ahí (unas 65 personas aproximadamente) laboran en la finca agrícola y en la cocina del Centro.

El ámbito de confianza presenta características de un Centro Semi-Institucional. La mayoría de las personas se trasladan a laborar a la finca sin custodia de ningún tipo, con una cerca normal de alambre como único mecanismo de contención. La finca de este Centro está bien cuidada y produce, entre otras cosas, plátano, yuca y tiene cabezas de ganado, los cuales sirven para la subsistencia alimentaria del Centro.

En el Centro funciona una fábrica de block de concreto con mano de obra de personas privadas de libertad que actualmente acoge aproximadamente a unas veinte personas. Este producto se comercializa en el exterior del Centro.

Teniendo estas características, la Defensoría de los Habitantes considera pertinente que las autoridades del Sistema Penitenciario estudien la posibilidad de instaurar una modalidad de custodia Semi-Institucional, de manera que les permitan a algunas personas privadas de libertad, previa valoración técnica, pernoctar con su familia el fin de semana, procurando con ello un retorno paulatino a la sociedad, habida cuenta de los hábitos de trabajo y disciplina y al comportamiento que han venido manifestando.

d. Unidad de Pensiones Alimentarias

Durante este período se visitó la Unidad de Pensiones Alimentarias ubicada aproximadamente un kilómetro del Centro Institucional La Reforma. Este Centro no cuenta con las condiciones adecuadas para los funcionarios administrativos, las oficinas administrativas son inadecuadas y se presentan en condiciones de hacinamiento. En la visita se pudo comprobar que los expedientes se encuentran en cajas de cartón en un pasillo, fuera de las oficinas debido a que no hay espacios para los archivadores, los cuales ni siquiera poseen.

El personal administrativo resulta insuficiente para atender las necesidades del Centro, solamente se cuenta con un Director, una secretaria y un agente de seguridad que funge como gestor y realiza actividades de asistencia administrativa.

El Centro tiene tres ámbitos los cuales no reúnen las condiciones adecuadas. Los camarotes se encuentran dispuestos en forma hacinada y sin una distancia adecuada en relación con los servicios sanitarios. Se presentan casos en los cuales la persona que se encuentra en la parte superior del camarote, irremediablemente tiene campo visual directo al servicio sanitario.

En la visita a este Centro fue notorio el abandono de las instalaciones. Las aguas negras discurren por una zanja que rodea el Centro aumentando la posibilidad de propagación de zancudos, moscas y, por ende, de enfermedades que podrían afectar tanto a las personas privadas de libertad como a los propios funcionarios del Centro.

La capacidad de albergue del Centro es de aproximadamente 140 personas. El día de la visita había una población de 130 personas, diez menos de su capacidad; sin embargo, dado que esta población es fluctuante, deben tomarse las previsiones necesarias a fin de evitar que se presenten momentos de sobrepoblación, teniendo en cuenta la entrada en vigencia de nueva legislación (Ley de Paternidad Responsable) susceptible de incidir en los índices hasta ahora mantenidos.

El centro no posee asistencia técnica y no existen programas de carácter laboral que les permitan a las personas privadas de libertad trabajar y cumplir con la obligación alimentaria.

El Centro no tiene asignados vehículos para el traslado fuera del perímetro penitenciario de las personas que son puestas en libertad o que requieran de atención médica en forma urgente. En estos casos se debe llamar por radio al Centro de Atención Institucional La Reforma, para que envíen un vehículo desde ahí, quedando ello sujeto a que haya uno disponible.

Por el hecho de que sea un Centro para personas apremiadas por pensiones alimentarias, no está exento de los problemas de convivencia que se presentan en los Centros Institucionales. Cabe señalar que un número importante de estas personas han cumplido sentencias en Centros Institucionales.

En ese sentido, recientemente el Juzgado de Ejecución de la Pena permitió y autorizó la aplicación de las medidas cautelares a las personas privadas de libertad por apremio corporal, dado el nivel del conflicto que se presentó en un momento determinado. Es posible advertir que estas situaciones se pueden llegar a complicar más por la insuficiencia de personal administrativo, según lo señalado anteriormente, amén de la falta de transporte y de chofer asignado.

7. Función policial

a. Abusos de Autoridad contra la libertad y la integridad de las personas.

En el Informe Extraordinario de Labores presentado por la Defensoría de los Habitantes para el período que abarcó el año 2000 y parte del 2001, se señaló que durante ese año se había suscitado un incremento en la cantidad de denuncias por abuso de autoridad contra el Ministerio de Seguridad Pública, particularmente contra el personal policial de la Quinta Comisaría, por lo que, el 12 de diciembre del 2000, le fue recomendado a ese Ministerio: 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 les impartiera la formación civilista y humanista que requiriesen en la Academia Nacional de Policía (Exp. N° 09324-22-2000-QJ). A la fecha, el acatamiento de estas recomendaciones permanece pendiente.

La tendencia mostrada durante el primer cuatrimestre de este año ha duplicado la del año anterior, quince en relación con siete³ -claro está, sin contar las presentadas por los manifestantes contra el Proyecto denominado Combo ICE-, excepto que las denuncias de este año provienen en su mayoría de las barriadas urbano-pobres y de vendedores ambulantes. Las quejas se refieren básicamente a detenciones arbitrarias y allanamientos; mientras que las relacionadas con los vendedores acusan decomisos indebidos, agresiones y desalojos. Preocupan, en este sentido, tres quejas interpuestas por mujeres vendedoras ambulantes, quienes -una de ella por su discapacidad mental y las otras por su condición de nicaragüenses- denunciaron haber sido sujetas de abuso de autoridad por parte de la policía (Exp. N° 9984-22-2000, 10597-22-2001, 10788-22-2001)

Ante esta situación, la Defensoría está procurando la intervención de la Municipalidad de San José para que analice objetivamente la situación de precariedad que están viviendo miles de habitantes, quienes tienen que recurrir al comercio informal como alternativa de sobrevivencia. En ese sentido, en su condición de gobierno local comprometido con el desarrollo de medidas que aseguren el bienestar de los habitantes, debe darle prioridad a esta situación, o caso contrario, promover el desarrollo de otras fuentes de empleo.

b. Auxilio a las comunidades y prevención de la delincuencia.

Ante las solicitudes de auxilio por parte de las comunidades, para que el Estado atienda las diversas problemáticas sociales que en ellas se suscitan, la Defensoría ha sostenido el criterio de que la intervención policial por sí sola no es suficiente para su resolución: Problemáticas como la prostitución y la explotación sexual, la venta y el consumo de drogas ilícitas, la pobreza extrema indigente o precarista, e incluso la delincuencia menor, requieren de 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 relación con este tipo de asuntos se investigó y resolvió una queja interpuesta por un grupo de vecinos de Villacares de Turrúcares quienes manifestaron que habían tenido que organizarse por su cuenta para garantizar la seguridad pública en la comunidad, debido a la amenaza que representaban las personas que acudían a un albergue para personas con problemas de farmacodependencia, ubicado en esa comunidad. **La investigación de los hechos determinó que la solución de la situación requiere de una intervención interinstitucional. En este sentido, se recomendó al Ministerio de Seguridad Pública que garantizara** a los habitantes de la comunidad las condiciones de seguridad pública necesarias, particularmente, vigilancia policial permanente; y el establecimiento de un vínculo de comunicación abierto, directo y efectivo entre el

³ Por presuntos abusos de autoridad durante este año la Defensoría ha abierto los siguientes expedientes: 10431-22-2001 (MSP-RURAL), 10442-22-2001 (MSP-RURAL), 10467-22-2001 (OIJ), 10491-22-2001 (MSP-URBANA), 10514-22-2001 (OIJ), 10527-22-2001 (MSP-RURAL), 10536-22-2001 (MSP-RURAL), 10595-22-2001 (MSP-URBANA), 10597-22-2001 (POLICIA MUNICIPAL), 10630-22-2001 (MSP-URBANA), 10741-22-2001(OIJ), 10751-22-2001(MSP-URBANA), 10783-22-2001 (MSP-URBANA), 10788-22-2001 (MSP-URBANA), 10828-22-2001 (POLICIA MUNICIPAL)

Comité de Seguridad Comunitaria, el Departamento de Seguridad Comunitaria y la Delegación Policial de esa localidad. **Por su parte, al Ministerio de Salud se le recomendó que ordenara** la ejecución de las acciones que correspondan para que el albergue en cuestión acate las disposiciones que en materia de atención a personas con problemas de farmacodependencia había emitido ese Ministerio conjuntamente con el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, y que, particularmente, debía proceder a ejecutar y dar seguimiento a la Orden Sanitaria emitida a principios de este año por parte del Área de Salud de Alajuela. **Y, finalmente, al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia se recomendó que realizara** un acercamiento a las personas con problemas de farmacodependencia que acuden al albergue cuestionado, para conocer sus características y necesidades de manera que si éste eventualmente fuera cerrado, se oriente a las personas para que acudan a otros centros de atención, en razón de lo que resultaba oportuno que se coordinara con el Ministerio de Salud, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Consejo Nacional de Rehabilitación y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, así como el Patronato Nacional de la Infancia, de acuerdo con las particularidades que sean detectadas en la población (Resolución N° 10525-22-2000: 11/05/01)

c. Policía Privada y Fiscalización Pública

La investigación de las condiciones laborales en que trabajan los guardas privados de seguridad le ha posibilitado a la Defensoría conocer la situación de ilegalidad en la que se encuentran muchas empresas de seguridad privada. En consecuencia, la Defensoría le ha recomendado al Ministerio de Seguridad ejercer el control y regulación de tales empresas, reforzando los departamentos de Control de Armas y Explosivos y el de Servicios Privados de Seguridad Privada con el fin de que las inspeccionen y verifiquen sus requisitos de funcionamiento. En este mismo sentido, se ha instado a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Ministerio de Trabajo para que inspeccionen las condiciones que imperan en los diferentes puestos laborales que esas empresas ofrecen a quienes se desempeñan como guardas privados.

Mediante informe remitido por el Ministro de Seguridad, con base en las recomendaciones emitidas por esta Defensoría en torno a los temas supracitados y, específicamente derivadas del expediente N° 7252-22-99 QJ, se informa que se han ejecutado las siguientes medidas: 1.- la Dirección de Recursos Humanos, en coordinación con el Jefe de Control de Armas y Explosivos, procedió a nombrar al personal necesario para la realización de las funciones, 2.- el Departamento de Control de Armas y Explosivos, una vez vencido el plazo establecido en el transitorio I de la Ley 7957, procedió el 11 de enero del presente año a realizar una inspección del arsenal de armas y los permisos de portación de la empresa en cuestión, constatándose que la misma estaba a derecho, 3.- el Informe de la Auditoría General del 20 de setiembre del 2000, contenía varias recomendaciones que fueron acogidas por ese Despacho y se giraron las instrucciones a las dependencias correspondientes, 4.- la Dirección de Informática trabaja en la implementación de un programa para la inclusión de los permisos de portación e inscripciones de las armas de fuego, en coordinación con Armas y Explosivos y con el Banco de Costa Rica.

d. Condiciones laborales del personal policial.

i. Jornadas y roles de trabajo:

La Defensoría de los Habitantes ha insistido ante el Ministerio de Seguridad Pública que por ley los horarios de los policías han de estar definidos mediante reglamento. Las quejas que periódicamente interpone el personal policial, así lo demandan, para que cesen definitivamente las afectaciones que se comenten en contra de sus derechos. Por ello, desde el 21 de setiembre del

2000 se le recomendó a ese Ministerio 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. A la fecha se desconocen las gestiones que se han emprendido para acatar lo recomendado.

Es imprescindible señalar que la reglamentación debe considerar la excepcionalidad del régimen laboral policial referido únicamente a la jornada laboral ordinaria y extraordinaria -como claramente así lo dispone el artículo 58 de la Carta Magna-, y, en consecuencia, considerar lo dispuesto en el Código de Trabajo sobre el tiempo efectivo de trabajo (Art. 137), y al día de descanso semanal (Art. 152), cuya acumulación sólo puede realizarse tras previa negociación con el personal policial.

ii.- Reclutamiento policial y nombramientos:

Aún cuando se le ha hecho ver y se le ha recomendado al Ministerio de Seguridad Pública que el proceso de reclutamiento del personal policial debe ser acorde a la distribución en las diferentes unidades policiales, evitando con ello el malestar y las quejas del personal policial por los traslados a que están sujetos, el Ministerio aún no cumple a cabalidad con lo dispuesto en el Art. 4 del **Reglamento de Servicio de los Cuerpos de Policiales**, referente a la obligación de sacar los concursos laborales indicando el tipo de puesto y el lugar geográfico en el que se ofrece el trabajo.

Así las cosas, por ejemplo, en la denominada Unidad de Intervención Policial (UIP), 30 estudiantes de la Academia Nacional de Policía permanecen a la espera de que ese Ministerio acate lo recomendado por esta Defensoría (Exp. N° 9020-22-2000), pues fueron reubicados en esa unidad policial sin consultárseles, siendo que en su mayoría provienen de regiones rurales. Más aún, debido a que manifestaron su disconformidad por el nombramiento fueron sujetos de amenazas, represalias y ofensas por parte del entonces jefe de esa unidad policial, a quien posteriormente se le trasladó a otra unidad policial. De hecho, uno de los reclamantes presentó una queja porque fue despedido (Exp. 10598-22-2001).

Nuevamente esta misma situación se presentó en enero del presente año, cuando 40 funcionarios policiales, todos provenientes de la provincia de Guanacaste, y 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, una vez graduados se les impuso el nombramiento en la Unidad de Intervención Policial sin consultárseles. (Exp. N° 10465-22-2001).

Aparte de lo anterior, la Defensoría conoce dos quejas (Exp. N° 10751-22-2001 y 10647-22-2001) contra el Departamento de Recursos Humanos de ese Ministerio, pues se niega a tramitar las solicitudes de incorporación al Estatuto Policial cuando las personas solicitantes tienen algún procedimiento administrativo pendiente de resolver en el Departamento Disciplinario Legal, en el que pueden durar a veces hasta más de dos años en resolverse.

iii.- Pago de Disponibilidad:

Si bien es cierto, el Ministerio de Seguridad Pública ha impulsado varios proyectos de ley que mejorarán las condiciones laborales del personal policial, la Defensoría de los Habitantes ha venido señalándole a ese Ministerio, a través de sus informes anuales y resoluciones, que la Ley General de Policía limita discriminatoriamente el pago de la disponibilidad al personal policial cubierto por el Estatuto Policial, de ahí la necesidad de que atienda esta situación en procura de una solución equitativa (Informe Final N° 09131-22-2000-QJ: 21/09/00). A la fecha se desconocen

las gestiones emprendidas a favor de promover una reforma legal que garantice condiciones de equidad entre los miembros de la Fuerza Pública.

e. Situación laboral de la Policía Penitenciaria

Las quejas que la Defensoría de los Habitantes ha conocido por parte de la Policía Penitenciaria versan sobre sus condiciones laborales⁴, específicamente relacionadas con los rubros que forman parte del ingreso laboral, y por el estado físico de los lugares de trabajo. Lo recomendado se mantiene en etapa de seguimiento, y el avance ha sido lento, pues ha quedado supeditado al presupuesto del Ministerio de Justicia y Gracia, el cual se encuentra dirigido prioritariamente hacia el mejoramiento y ampliación de centros penitenciarios, para evitar situaciones de violación a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

C. DIRECCION DE CALIDAD DE VIDA

1. Informe de Labores de Defensa

- a. Inaplicabilidad del Régimen de Dominio Público del Patrimonio Natural del Estado. El caso de la inscripción a nombre de particulares en el Parque Nacional Juan Castro Blanco Expediente N° 09714-23-2000.

El sistema de áreas protegidas de Costa Rica representa un 25,4% del territorio nacional y su reconocimiento a nivel internacional resulta de la existencia de una serie de distintas categorías de manejo en aparente conservación por parte del Estado.

Según el último informe del Estado de la Nación el sistema nacional de áreas protegidas cuenta con más de 151 áreas silvestres y marinas protegidas. Abarcando un total de 1.344.094 hectáreas, la mitad de las cuales bajo la modalidad de parques nacionales.

Con base en la Ley Forestal número 7575 del 5 de febrero de 1996, constituye patrimonio natural del Estado los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública,

⁴ La más reciente corresponde al Exp. N° 09262-22-2000-QJ, Informe Oficio N° 10921-2000DHR del 11 de diciembre del 2000.

excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio.

Al pertenecer las áreas silvestres protegidas al Patrimonio Natural del Estado, éstas se constituyen en bienes de dominio público; sin embargo, la realidad de que el Estado administre y ejerza todos los atributos de la propiedad ambiental en estas áreas es cuestionable.

Muchas de éstas áreas se encuentran en manos de terceros que en algunos casos son poseedores legítimos de buena fe que han ejercido su derecho de posesión de la propiedad en forma quieta, pública, pacífica, a título de dueño e ininterrumpidamente o incluso en muchos otros casos éstos poseedores han logrado titular a nombre propio tierras ubicadas dentro de las áreas protegidas, incluso Parques Nacionales.

A manera de ejemplo, en el caso del Area de Conservación Cordillera Volcánica Central-Reserva de la Biosfera, en donde existen cuatro parques nacionales, un monumento nacional, dos reservas forestales, ocho zonas protectoras, seis refugios de vida silvestre y un humedal; del área total de áreas silvestres protegidas, (141.546.45 hectáreas) un 34,28% es propiedad estatal y un 65,72% es propiedad privada.

El tema de adquisición de tierras por parte del Estado es un mandato legal que en ocasiones responde a la ausencia de contenidos económicos para que el MINAE en estos casos, proceda a expropiar, indemnizar o reubicar a terceros con el fin de que la posesión y administración de éstas áreas se encuentre en su totalidad en manos del Estado.

El Convenio de Diversidad Biológica firmado y ratificado por Costa Rica en 1995, establece en el artículo 8, que cada Parte Contratante en la medida de lo posible debe establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica, elaborar directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.

Del mismo modo lo establece el Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central:

"Artículo 17: se deberá identificar, seleccionar, crear, administrar y fortalecer, a la mayor brevedad posible, dentro de los respectivos países, a través de las instituciones encargadas, los parques nacionales, monumentos naturales y culturales, refugios de vida silvestre, u otras áreas protegidas, como instrumentos para garantizar la conservación de muestras representativas de los principales ecosistemas del istmo, y prioritariamente aquellas que contengan bosques productores de agua."

Por su parte la Ley de Biodiversidad, ley número 7788 del 30 de abril de 1998, establece en su artículo 61 lo siguiente:

"El Estado debe poner atención prioritaria a la protección y consolidación de las áreas silvestres protegidas estatales que se encuentran en las Áreas de Conservación. Para estos efectos, el Ministerio de Ambiente y Energía en coordinación con el Ministerio de Hacienda, deberá incluir en los presupuestos de la República, las transferencias respectivas al fideicomiso o los mecanismos financieros de áreas protegidas para asegurar, al menos, el personal y los recursos necesarios que determine el Sistema Nacional de Areas de Conservación para la operación e integridad de las áreas silvestres protegidas de propiedad"

estatal y la protección permanente de los parques nacionales, las reservas biológicas y otras áreas silvestres protegidas propiedad del Estado." (El subrayado no corresponde al original)

En específico la Defensoría de los Habitantes de la República ha conocido el caso del Parque Nacional Juan Castro Blanco en el que se violenta el derecho al disfrute de bienes que se encuentran dentro del patrimonio natural del Estado.⁵

El área del Parque Nacional Juan Castro Blanco fue primero declarada Zona Protectora en el año de 1975 y cambió su categoría de manejo a Parque Nacional en 1992, con lo cual la totalidad de los terrenos que comprendía debieron formar parte del Patrimonio Natural del Estado desde la primera declaratoria.

No obstante, el carácter público de los bienes ambientales que se afectan y que permite el régimen de protección total y absoluta de estas importantes y estratégicas áreas, un tercero poseedor de un terreno ubicado dentro del área del Parque Nacional logró inscribir a su nombre un inmueble que comprendía aproximadamente el 50% del Parque Nacional (77.374.403, 45 metros cuadrados). Lo anterior pese a la prohibición de norma expresa dispuesta en la Ley Forestal vigente y sin que los funcionarios del Registro Nacional encargados de la tramitación presentaran alguna objeción o se opusieran a dicho acto, o al menos elevaran en consulta de la Procuraduría General de la República sobre la vigencia de las leyes números 29 del 16 de noviembre de 1922 y 362 del 21 de agosto de 1941, así como un Contrato de canje de tierras suscrito por el Poder Ejecutivo el 7 de mayo de 1936, las cuales supuestamente fundamentaban el acto de inscripción.

En el Informe Final rendido por esta Defensoría -Expediente N° 09714-23-2000 Oficio N° 01633-2001-DHR se consideró que las leyes que promovían la colonización y ocupación de terrenos baldíos respondían a realidades distintas a las que hoy día enfrenta el país y resultan diametralmente opuestas a los fines y políticas de conservación y protección de la biodiversidad y el ambiente.

En el caso de análisis se acredita que en 1978 el Registro Público inscribe a su nombre dicho inmueble, pese a que además de lo indicado, ocho años antes la Ley Forestal número 4465 de noviembre de 1969 establecía que "*todos los terrenos y bosques que constituyen el patrimonio forestal del Estado, serán inembargables e inalienables, su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible. En consecuencia, no son susceptibles de inscripción en el Registro Público mediante información posesoria, su invasión y ocupación serán sancionadas conforme con lo dispuesto en esta ley.*". Por otra parte el artículo 32 de la ley de referencia incorporaba al Patrimonio Forestal del Estado "*todos los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a las municipalidades, a las instituciones autónomas y a los demás organismos de la Administración Pública.*"

Por lo anterior, independientemente de que el inmueble se hubiera o no inscrito, considera esta Defensoría que desde la primera declaratoria como zona protectora en 1975, la entonces Dirección General Forestal del Ministerio del Ambiente y Energía debió iniciar los procedimientos dispuestos legalmente para efectuar los estudios técnicos y realizar las reservas presupuestarias a efecto de proceder con la compra o expropiación del inmueble, o en su defecto con lo que disponía el artículo 37 de la Ley 4465 en cuanto al sometimiento voluntario del régimen forestal.

Mientras la Administración Forestal del Estado -ejercida por medio del Ministerio del Ambiente y Energía- no proceda como lo dispone la Ley Forestal vigente a adquirir o expropiar los

⁵ Exp N° 09714-23-2000 Oficio N° 01633-2001-DHR

terrenos que han sido afectados por disposición de ley al Patrimonio Natural Público, no es posible afirmar que el país cuenta con un sistema nacional de áreas protegidas consolidado y seguro, que permita aplicar un régimen real de protección a los invaluable bienes ambientales y se garantice en el tiempo mantener las reservas de los recursos naturales y servicios ambientales que prestan los bosques y la biodiversidad.

Con el fin de hacer posible el cumplimiento del ordenamiento jurídico, dado el carácter y naturaleza del Patrimonio Natural Público del Estado, la Defensoría de los Habitantes recomendó en el Informe Final rendido con ocasión del presente caso, que la Procuraduría General de la República proceda de forma inmediata con el trámite pertinente para la declaratoria de nulidad del acto de inscripción y con ello evitar un doble e injusto pago por un bien que siendo público fue inscrito a nombre de un tercero, así como un eventual enriquecimiento ilícito.

Considera la Defensoría de los Habitantes que el Estado no debe adquirir o expropiar un bien inscrito al margen del ordenamiento y que mantuvo como propio para el cumplimiento y fines de conservación y protección que como tales dispone la Ley Forestal, la Ley de Servicio de Parques Nacionales y la Ley Orgánica del Ambiente. Es decir si la declaratoria de nulidad es procedente y el Ministerio del Ambiente y Energía ha ejercido las acciones propias de administración manteniéndose el terreno con cobertura boscosa, la afectación del Patrimonio Natural sería declarativa y no constitutiva.

Finalmente, en cuanto a las irregularidades registrales, ya fuese por omisión, negligencia o dolo, esta Defensoría recomendó al Registro Nacional iniciar las investigaciones administrativas para determinar la responsabilidad de los funcionarios que tuvieron a su cargo en el trámite de inscripción. Sobre este aspecto según informe de cumplimiento de las recomendaciones emitido por el Ministro de Justicia -Oficio N° DM-0154 del 19 de marzo del 2001, los hechos ya han sido puestos en conocimiento del Ministerio Público para su investigación.

- b. Incompatibilidad entre los fines y funciones agrarias y ambientales y su repercusión en el Patrimonio Natural del Estado. El caso del asentamiento "Los Planes" en la Reserva Forestal Golfo Dulce. Expediente N° 08729-23-1999

La ocupación de la Península de Osa se inició aproximadamente desde 1963 aunque ya desde antes algunas familias habitaban en la zona cuando la compañía Osa Productos Forestales S.A., propietaria de vastas hectáreas, explotaba la madera de la región. Posteriormente, el Estado creó en 1978 la Reserva Forestal Golfo Dulce mediante Decreto Ejecutivo N° 8994-A fundamentándose en que es función esencial del Estado la protección, aprovechamiento, conservación y fomento de los recursos forestales del país y en las características topográficas y vocación natural de los suelos, inaptos para agricultura y ganadería y con densa cobertura boscosa.

Con la creación de la Reserva Forestal Golfo Dulce se afectó un 80% aproximadamente de las tierras propiedad de la compañía Osa Productos Forestales lo cual justificó el Decreto Ejecutivo N° 10088-G-H del 2 de mayo de 1979, mediante el cual el Estado expropió los inmuebles de esa sociedad. Sin embargo, ese mismo decreto traspasó esas tierras al entonces Instituto de Tierras y Colonización cambiando el uso de la tierra, fundamentando el decreto en la necesidad de resolver el problema de tantos campesinos sin tierra y realizar un vasto plan de desarrollo agropecuario-forestal en la zona.

Paulatinamente la Península de Osa y dentro de ésta la Reserva Forestal Golfo Dulce fue colonizándose por agricultores que llegaron "espontáneamente" a la zona así como por adjudicaciones campesinas hechas por el Instituto de Desarrollo Agrario. Mediante el expediente

Nº 8729-23-99 la Defensoría conoció la denuncia interpuesta por campesinos del asentamiento Los Planes que se ubica en su mayoría dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce y que es tan sólo uno de los asentamientos de la zona.

La queja de estos campesinos refiere a la situación de incerteza en que viven pues pese a tener muchos años de vivir en el lugar, el Instituto de Desarrollo Agrario les niega la escrituración de las propiedades, son meros poseedores de modo que no tienen acceso a créditos para efectuar mejoras en sus parcelas y carecen de la posibilidad de acceder al pago de incentivos ambientales.

La Defensoría de los Habitantes puso en conocimiento de la denuncia al Ministerio del Ambiente y Energía y al Instituto de Desarrollo Agrario, éste último informó que la institución siempre ha estado a favor de los agricultores. No obstante, el MINAE argumentó que la posibilidad de la titulación feneció a partir de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley Nº 7599, Ley de Titulación en Reservas Nacionales del 29 de abril de 1996.

Efectivamente el Voto Nº 02988-99 de la Sala Constitucional, declaró contrario a la Constitución Política el artículo señalado que facultaba al MINAE para que autorizara al IDA la titulación dentro de reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre y zonas protectoras a favor de aquellos poseedores que al entrar en vigencia esa ley tuvieran más de 10 años de posesión quieta, pública, pacífica, ininterrumpida y a título de dueños. El Tribunal Constitucional concluyó que no era posible colocar en una situación de riesgo relevante e inminente las áreas de conservación pues ello implicaba pasar por alto el principio precautorio de la Declaración de Río y el principio in dubio pro-natura consolidado constitucionalmente.

Valga destacar que previo a la emisión de este voto el IDA entregó aproximadamente 1059 escrituras; sin embargo, las aproximadamente 700 familias del asentamiento Los Planes no pudieron recibir su título.

La Defensoría constató en su investigación que el IDA como titular registral de una vasta cantidad de hectáreas situadas dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce, ha continuado la administración de las tierras, básicamente a través de estudios de selección, adjudicaciones campesinas, definiendo linderos y elaborando planes de desarrollo. La Defensoría reprueba estas adjudicaciones sobre todo las hechas con posterioridad al voto de la Sala Constitucional, pues han generado falsas expectativas en los habitantes, muchos de los cuales no fueron informados de que posteriormente no sería posible la titulación.

A dos años de emitida la resolución constitucional ni el IDA ni el MINAE han definido una posición respecto a la situación de estas familias ni tampoco se han puntualizado acciones para que el MINAE recupere esas áreas, por el contrario estos habitantes se hayan en una situación de total incerteza jurídica.

La Defensoría de los Habitantes considera que desde la constitución misma de la Reserva Forestal Golfo Dulce, el manejo del área por parte del Estado ha sido inadecuado pues luego de declarar el destino conservacionista al constituir la Reserva Forestal expropió las tierras que estaban a nombre de Osa Productos Forestales S.A. y las trasladó al ITCO cambiando su uso y su vocación natural. La Defensoría destacó en este caso la inconveniencia de que áreas de interés ambiental, de protección a la biodiversidad y de reserva o vocación forestal esté a cargo de una institución que como el IDA persigue fines totalmente distintos identificados más bien con la promoción de la propiedad rural.

Es un contrasentido de fines que el IDA adquiera terrenos e inicie procesos de parcelación en terrenos como éstos que presentan severas restricciones agrarias pues corresponden a suelos Clase VII y VIII (de conformidad con la clasificación del Decreto Ejecutivo Nº 23214-MAG-MIRENEM

que definió la metodología oficial para determinar las clases de capacidad de uso de suelo en el país) lo cual significa que son tierras aptas para manejo de bosque, regeneración natural, preservación de flora y fauna, protección de recarga acuífera, reserva genética y belleza escénica. Cambiar los usos del suelo en contra de la vocación natural de éste se traduce en la imposibilidad práctica de proteger y desarrollar agrariamente al mismo tiempo en un mismo espacio geográfico.

La Defensoría concluyó que cuando el Estado trasladó estas tierras al ITCO no mediaron criterios técnicos que demostraran la aptitud agrícola de la tierra contraviniendo además los artículos 50 y 51 de la Ley de Tierras y Colonización ya vigentes en ese momento y que establecen que los inmuebles que el Instituto adquiriera para arrendar o administrar deben ser objeto de avalúo a fin de determinar, entre otros aspectos, la clase de tierra de acuerdo con su aptitud agrícola y sus posibilidades de explotación económica.

Posterior a la notificación del informe final de este caso ⁶ el Instituto de Desarrollo Agrario informó a la Defensoría que el Estado decretó la expropiación de esas tierras en 1979 y las traspasó a la institución de modo que no puede suspender los procesos de parcelación en la zona y en consecuencia no puede oficiosamente cambiar el destino asignado vía decreto. El criterio de la Defensoría respecto a esta posición es que el destino y uso del suelo se define por su vocación natural y no por el que señale una norma que en todo caso debe ser una expresión de la realidad que regula.

Para la Defensoría es claro que de continuar el IDA con los procesos de parcelación en la zona, se incurriría en una violación al artículo 19 de la Ley Forestal que claramente establece que en terrenos cubiertos de bosque no se permitirá cambiar el uso del suelo ni establecer plantaciones forestales. Ya muchos sectores dentro de la Reserva fueron sobreutilizados, es decir, destinados a actividades productivas de mayor intensidad como usos agrícolas y ganaderos; sin embargo, la protección alcanza incluso a aquellos suelos que sin cobertura boscosa tienen esa capacidad natural de uso en términos de potencialidad.

Por su parte el MINAE se ha limitado a “administrar” la zona mediante la aprobación de los planes de manejo y aprovechamiento maderero, no obstante la Defensoría considera urgente que éste inicie las gestiones necesarias para la recuperación de esos terrenos sea mediante su compra o mediante la creación de una ley específica mediante la cual las tierras le sean traspasadas. El interés ambiental que revisten los bosques de la zona por la diversidad biológica que alberga, por su incidencia en el sistema hidrológico y por su papel en la conservación de suelos, son sólo algunas consideraciones que demandan acciones inmediatas pues las tendencias de uso actual y que han sido documentadas en múltiples estudios, apuntan a la pérdida de cobertura boscosa, fragmentación de bosques, explotación selectiva de especies maderables comprometiendo su conservación así como la de especies biológicas que requieren de amplias extensiones de bosque y que no pueden sobrevivir cuando éstos han sido fragmentados.

La recuperación de las tierras de la Reserva Forestal Golfo Dulce es aún más prioritaria en las zonas adyacentes al Parque Nacional Corcovado, pues éstas integran un corredor biológico y una zona de amortiguamiento de este Parque Nacional del cual se ha indicado que es quizá el más rico en biodiversidad en Costa Rica pero muy limitado en extensión territorial como para mantener poblaciones de depredadores de la parte superior de la cadena trófica como felinos y águilas, de modo que sería de vital importancia integrarlo con áreas inmediatas de la Reserva Forestal Golfo Dulce. Esta necesidad incluso fue también recomendada por el Banco Mundial en un estudio sobre biodiversidad efectuado como parte de la “Revisión del Sector Forestal en Costa Rica”

⁶ Oficio N° PE 511 del 6 de marzo del 2001, suscrito por el Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario.

Este caso pone en evidencia la imposibilidad de proteger y conservar el recurso forestal y biológico y al mismo tiempo promover procesos de parcelación campesina en un mismo espacio, en todo caso cualquier actividad que se realice en la zona debería contemplar criterios de sostenibilidad y utilización racional de los recursos.

El Estado –entiéndase IDA y MINAE como entes responsables y competentes- debe definir con toda prontitud las acciones tendientes a la resolución de este conflicto en que se conjugan dos intereses esenciales, el interés ambiental y el interés social que representan las familias del asentamiento Los Planes, muchas de las cuales de conformidad con la información de los listados del Programa de Titulación del IDA tienen hasta 39 años de posesión.

La posición de la Defensoría de los Habitantes es que estos habitantes tienen el derecho de ser reubicados y reasentados en tierras en las que efectivamente pueda desarrollarse económicamente pues las restricciones agrarias que son "superadas" mediante un cambio en el uso del suelo, no permiten ni el cumplimiento del fin agrícola dado que no corresponde a la vocación o aptitud natural de la tierra, ni el fin ambiental, pues la extensión de la frontera agrícola acarrea efectos nocivos en los sistemas ecológicos que, aún cuando fueran sólo fraccionados, también pierden valor y potencial para mantener especies de flora y fauna.

Mientras no se resuelva este conflicto concluye la Defensoría que no deben desarrollarse dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce otras actividades que no sean de conservación y protección, así lo demanda el principio precautorio de la Declaración de Río ratificada por nuestro país, coincidente con el principio pro-natura que a nivel nacional ha consolidado la jurisprudencia constitucional y el artículo 19 de la Ley Forestal que prohíbe cambiar el uso del suelo o establecer plantaciones forestales en terrenos cubiertos de bosque.

Es claro que esta prohibición de orden legal así como los principios preventivos indicados son vinculantes para el IDA y están por encima en escala jerárquica normativa de un decreto ejecutivo que en 1979 le traspasó las tierras y les asignó un uso contrario al que naturalmente tiene el suelo, en consecuencia, debe suspender los procesos de parcelación campesina y planificar acciones tendientes al traslado de todas las familias. Valga además tomar en cuenta que la Sala Constitucional ha declarado que el Derecho Ambiental es una rama del Derecho en que las normas más importantes son las que pueden prevenir todo tipo de daño al medio ambiente (al respecto es claro el Voto N° 2998-00).

Respecto al MINAE la recomendación de este Despacho es que planifique a nivel presupuestario la recuperación de estas áreas o bien incentive la creación de una ley que permita su traspaso formal.

- c. Contaminación de aguas por fuente difusa. El caso de la fumigación aérea y su afectación al río Fortuna, Expediente N° 10274-23-2000.

Dentro de las denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes durante el período comprendido entre el 01 de marzo al 30 de abril del 2001, existe un caso que requiere especial atención, ya que refleja la preocupante problemática de la contaminación de aguas.

La queja expone el problema de contaminación del río Fortuna por causa de la fumigación aérea. Durante la investigación efectuada por la Defensoría, se realizaron diversas inspecciones por parte de las autoridades del Ministerio de Salud y del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

A partir de las inspecciones se indicó que debido a que los cultivos fumigados se encuentran aproximadamente a 15 metros de las márgenes del río Fortuna, es probable que por la turbulencia de la aeronave o por los vientos, el fungicida llegue hasta la fuente de agua. De esta manera, se evidenció la necesidad de realizar un análisis de suelo y aguas con el fin de determinar la presencia de concentraciones de agroquímicos en los mismos.

Los artículos 73 y 75 del Reglamento para las Actividades de Aviación Agrícola establecen una prohibición de extrema importancia para la protección de los humedales en nuestro país.

"Artículo 73.- Se prohíbe la aspersion o espolvoreo de plaguicidas sobre manantiales o cualquier fuente de agua."

"Artículo 75.- Las aplicaciones aéreas de plaguicidas pueden llevarse a cabo si entre el campo a tratar y cualquier carretera, casa o fuente de agua se deja un espacio de 100 a 200 metros, de acuerdo con la clase de toxicidad del plaguicida, la altura del vuelo, el tamaño de la partícula y la velocidad del viento, de tal forma que no se contaminen casas, poblados, carreteras, pastizales, abrevaderos y otros"

En el informe rendido por la Defensoría de los Habitantes⁷ se establece el criterio de que las distancias arriba señaladas constituyen un mínimo y que criterios tales como el efecto del viento, la toxicidad, la dosis del producto, la frecuencia de aplicación, las condiciones topográficas del terreno y la precipitación, pueden ser ampliados con el fin de evitar su traslado a las fuentes de agua. En otras palabras que, si existen criterios técnicos que señalen la necesidad de variar esos mínimos, se tienen las potestades de hacerse y más allá, la obligación de ejecutarlo.

La contaminación de las fuentes de agua en Costa Rica se regula mediante la aplicación de normas y parámetros de calidad dispuestos para fuentes fijas o descargas directas, todo esto según lo dispuesto por el Decreto de Uso y Reuso de Aguas Residuales.

En tratándose de la contaminación de los suelos y el agua por fuentes difusas -tal y como se expone en el presente caso de aplicación de agroquímicos en cultivos-, no se cuenta con una reglamentación específica. Este vacío no implica que las autoridades del Ministerio de Salud, del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio del Ambiente y Energía deban abstenerse de aplicar ciertos criterios de sostenibilidad y protección de esos recursos.

De esta forma considera la Defensoría que es inadmisibles que las autoridades mencionadas no apliquen criterios conocidos de sostenibilidad y protección del agua y de los suelos. Debe exigirse a los particulares un estudio de composición físico, químico y de ser necesario orgánico, con el fin de evaluar las concentraciones de agroquímicos. Con este proceder las entidades mencionadas tendrían bases suficientes para tomar las medidas administrativas correspondientes según el caso.

Con base en la normativa vigente la Defensoría recomendó a la Unidad de Permisos y Controles del Ministerio de Salud y al Área de Insumos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ordenar el retiro mínimo de 200 metros de distancia de los cultivos de arroz con respecto al río La Fortuna y de cualquier otra fuente superficial de agua ubicada dentro de la finca objeto de fumigación. Asimismo, se recomendó evaluar si la metodología empleada, las cantidades de agroquímicos o las mezclas utilizadas, son las apropiadas para evitar la contaminación. De considerarse que son contaminantes deberán ampliarse las distancias mínimas y aplicar las medidas preventivas necesarias.

⁷ Oficio N° 02956-2001-DHR notificado el 16 de abril de 2001.

La contaminación por fuentes difusas ha sido investigada por esta Defensoría en varias ocasiones. Parte de la problemática que se ha presentado está constituida por la inacción de las autoridades administrativas, las cuales, aduciendo inexistencia de normas específicas han omitido evaluar y exigir a los particulares responsables, estudios y análisis de los productos aplicados. Este análisis debe determinar la concentración de agroquímicos existente en los suelos y en las fuentes de agua con el fin de que tanto el Ministerio del Ambiente y Energía como el Ministerio de Agricultura y Ganadería realicen las acciones pertinentes para cada caso.

- d. Desarrollo Hidroeléctrico en Área de recarga Acuífera. El caso del Proyecto Hidroeléctrico Jiménez. Expediente N° 09728-23-2000.

El crecimiento poblacional, comercial, agroindustrial, industrial y turístico que han experimentado los Cantones de Pococí y Guácimo en la Zona Atlántica de Costa Rica, trae como consecuencia un aumento en la demanda de agua para consumo humano y otros usos. De ahí que, con el fin de asegurar el suministro en cantidad y calidad suficiente de la población actual y futura de esos cantones, mediante Decreto Ejecutivo N° 17390-MAG-S del 15 de diciembre de 1987, se declara la zona de los acuíferos de Pococí y Guácimo como Zona Protectora, áreas silvestres que de conformidad con la Ley Forestal entonces vigente - N° 7032 de mayo de 1986- presentan los siguientes fines u objetivos:

"b) Zonas protectoras: Estarán formadas por los bosques y terrenos de aptitud forestal, en que el objetivo principal sea la protección del suelo, la regulación del régimen hidrológico y la conservación del ambiente y de las cuencas hidrográficas."

La Ley Forestal actualmente vigente -N° 7575 del 5 de febrero de 1996, incorpora bajo un mismo concepto las áreas silvestres protegidas las cuales define como *"Espacio, cualquiera que sea su categoría de manejo, estructurado por el Poder Ejecutivo **para conservarlo y protegerlo**, tomando en consideración sus parámetros geográficos, bióticos, sociales y económicos que justifiquen el interés público."* (El subrayado no es del original).

Se deduce claramente que los fines y destinos de las áreas silvestres protegidas son la conservación y su protección y no la explotación de los recursos naturales, de ahí que considera la Defensoría de los Habitantes que en el caso del Proyecto Hidroeléctrico Jiménez deviene legalmente imposible desarrollar dentro de la zona protectora de Pococí y Guácimo el proyecto hidroeléctrico que promueve el Instituto Costarricense de Electricidad bajo la modalidad de cogeneración privada"

A criterio de la Defensoría de los Habitantes *"el término **preservación** debe entenderse en un contexto sistémico, en el sentido de que se enfatiza más en las propiedades, aptitudes o funciones del elemento o componente natural -agua, suelo, bosque biodiversidad- que su uso tradicional, sea la explotación de madera del bosque como ocurre en las reservas forestales pues a diferencia de estas, las zonas protectoras están destinadas a la protección del recurso hídrico para consumo o abastecimiento de poblaciones y no otros usos."*⁸

Por otra parte, el régimen de protección que aplica al acuífero de Pococí y Guácimo **se refuerza aún más por constituir áreas de recarga de acuíferos en toda la extensión y delimitación que el mismo decreto constitutivo define**, ello por cuanto el artículo 33 de la Ley de comentario declara dichas zonas como área de protección en las cuales el artículo 34 del

⁸ Expediente N° 09728-23-2000, Oficio N° 02425-2001-DHR notificado el 26 de marzo del 2001.

mismo cuerpo normativo señala una prohibición para talar o eliminar árboles con la excepción de los proyectos que el Poder Ejecutivo declare de interés público, declaratoria que en el presente caso ya se encuentra establecida por disposición legal expresa con el único destino señalado de conservación.

La Defensoría de los Habitantes ha venido reiterando en los Informes Anuales presentados con anterioridad a la Asamblea Legislativa que de conformidad con la ley de Aguas vigente desde 1942, Ley General de Salud y recientemente la Ley Orgánica del Ambiente, este preciado, estratégico e insustituible recurso mantiene un uso preferencial para abastecimiento y consumo de poblaciones sobre cualquier otro posible, regla elemental que presupone que el líquido, así como las condiciones del suelo necesarias para su existencia y calidad y del ecosistema básico del ciclo hidrológico dentro de las zonas que se denominan zonas protectoras y áreas de recarga, **debe estar dispuesto en forma exclusiva para dichos fines y que cualquier otra actividad de uso directo o indirecto que implique impactos ambientales que pongan en peligro la cantidad y calidad del recurso sean incompatibles con el destino asignado.**

Los proyectos hidroeléctricos creados bajo el marco de la Ley No 7200 y sus reformas han surgido en los últimos años como alternativas para la producción, suministro y venta de energía, las prioridades del sector energético del país promovido por los últimos gobiernos ha sido la de facilitar la inversión privada nacional y extranjera delegando el rol empresarial y reservándose al Estado las funciones regulatorias y fiscalizadoras.

La experiencia ha demostrado que en la mayoría de los casos los proyectos hidroeléctricos generalmente se limitan al manejo del agua, esto es con el exclusivo fin de actuar sobre la captación y escurrimiento del agua en cuanto a cantidad, calidad, tiempo y lugar de aparición y no al manejo extendido e integrado de la o las cuencas que comprendan las fuentes de abastecimiento. De acuerdo con la información recabada en la investigación desarrollada en el caso del Proyecto Hidroeléctrico Jiménez se pretende el aprovechamiento de agua de los ríos Toro Amarillo, Elía, Jiménez, Roca y Guácimo, para lo cual se planea la construcción de grandes obras de infraestructura incluyendo la instalación de túneles, tuberías, embalses y casa de máquinas. Las dimensiones del proyecto y sobre todo la cobertura que tendría dentro de varias cuencas y subcuencas en la que se ubican las fuentes primarias y secundarias por utilizarse, permite predecir sin necesidad de que sea consignado así en el Estudio de Impacto Ambiental una serie de impactos negativos sobre los ecosistemas acuáticos, continentales y marino costeros.

En este sentido en el Informe Final de la Defensoría ya citado, se indicó: "*Debe tenerse presente que los ríos dichos y sus áreas de influencia constituye una sola unidad, de ahí que el análisis y los estudios que se realicen deben tomar en cuenta todos los elementos ambientales en las áreas de influencia que comprenden las partes altas, medias, bajas y costeras de las cuencas, entre ellos es preciso considerar la capacidad de uso del suelo, la capacidad de carga del sistema fluvial, la capacidad de influencia de los ríos sobre el sistema marino-costero, la capacidad de carga del subsistema de aguas subterráneas y la capacidad de manutención de su biodiversidad, cualquier estudio de impacto ambiental que se limite a las áreas de impacto inmediato de las obras físicas debe considerarse incompleto e insuficiente*"⁹.

Así pues, el Formulario de Evaluación Preliminar no puede aplicar en igual forma, en su contenido y alcances para todos los proyectos hidroeléctricos sólo en atención a la capacidad de

⁹ De acuerdo con el documento "Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Hidroeléctrico Jiménez," elaborado por los Ingenieros Dengo y Villalobos de la empresa Siel Siel, se consigna que las áreas que abarca el proyecto están referidos única y exclusivamente a una porción poco representativa de las obras físicas tales como tomas, salida del túnel, casa de máquinas y otras, la cual en su totalidad se encuentra estimada en tan sólo 174 hectáreas.

generación prevista, igual comentario aplica al contenido del Estudio de Impacto Ambiental que se elabore al efecto.

La Defensoría es del criterio que **no puede concebirse un proyecto de grandes dimensiones e impactos en forma fraccionada**, de tal manera que el Area de Conservación Tortuguero no debió autorizar los trabajos de evaluación de las condiciones geológicas e hidrogeológicas realizados en la zona protectora, los cuales motivaron la presentación de acciones por los daños ocasionados, pues las tareas que para ello se requieren deben estar previamente evaluadas dentro del Estudio de Impacto Ambiental de todo el proyecto en su conjunto.

Otro de los aspectos que preocupa a esta Defensoría en el caso del Proyecto Hidroeléctrico Jiménez, es el impacto que resulta de la interconexión de cauces previsto y de la estimación inicial de los caudales aprovechables de cada uno de ellos, máxime que aún no se han llevado a cabo los estudios técnicos en los que se valore además del caudal promedio aprovechable y el caudal remanente, la cantidad y calidad del agua que se requiere para el mantenimiento básico de los ecosistemas (caudal ecológico) incluyendo aquellos marino- costeros y humedales de la zona Atlántica que las abastecen.

En el caso en estudio, de conformidad con el mapa de cuencas hidrográficas de Costa Rica -elaborado por el Instituto Costarricense de Electricidad- las fuentes de agua por aprovecharse constituyen parte de la cuenca hidrográfica del Río Tortuguero y otros, la cual se estima en 1.644 kilómetros Cuadrados.

La consideración de los impactos a los humedales y necesidad de precisar o estimar el caudal ecológico que sirve de sustento a dichos ecosistemas, y particularmente a los de Tortuguero en la zona Atlántica, constituye parte de los compromisos adquiridos por el Estado de Costa Rica dentro del marco del Convenio Ramsar donde se han propuesto algunos lineamientos en relación con el manejo y gestión integrada de cuencas hidrográficas a saber:

- Integrar la conservación de humedales en el manejo-gestión de cuencas hidrográficas a fin de servir a los objetivos de manejo-gestión, como suministro de agua, el manejo y gestión de inundaciones, la reducción de la contaminación y la conservación de la diversidad biológica.
- Empezar estudios para determinar los caudales mínimos e ideales y los regímenes de caudal exigidos para mantener los ecosistemas de humedales y otras funciones naturales (caudal ecológico)
- Con dicha información, establecer los caudales mínimos e ideales y los regímenes de caudal mínimos necesarios para mantener los humedales principales y otras funciones ecológicas claves de las cuencas hidrográficas.
- En situaciones en las que la información disponible sobre parámetros biológicos y hábitats físicos sea suficiente para adoptar una decisión sobre el caudal mínimo requerido. Se recurrirá a hacer uso del principio de precaución, a fin de mantener una situación tan natural como sea posible.
- Desarrollar planes sostenibles de asignación de recursos hídricos para los diferentes usuarios de los recursos dentro de la cuenca hidrográfica, sin descartar la asignación de cauces para el mantenimiento de los humedales.

Igualmente cuestiona la Defensoría de los Habitantes en el Informe Final del caso expuesto, la imprecisión e insuficiencia del régimen de responsabilidad por daño ambiental sobreviviente consignado en los documentos de contratación, pues los términos del cartel de licitación, contratos y sus anexos no comprenden en forma alguna la estimación de los costos ambientales del proyecto ni se indica quien debe cubrirlos. Se considera además que en la estimación de costos económicos el análisis costo beneficio, debe comprender los riesgos a largo

plazo para la calidad ambiental y la salud humana, así como los impactos a recursos naturales en todo su entorno a nivel de las cuencas en toda el área de influencia del proyecto.

Finalmente, esta Defensoría considera que toda la información que consta y se genere deberá ser sometida a consideración de las comunidades cuyo entorno y ecosistema potencial o inmediato pueda afectarse. Asunto que debe ser promovido por los gobiernos locales de los cantones de Pococí y Guácimo, así como por la misma Secretaría Técnica Nacional Ambiental, de conformidad con lo que establece el artículo 23 de la Ley Orgánica del Ambiente. El derecho de información en materia ambiental representa un medio para garantizar al mismo tiempo la defensa y protección efectiva de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que en virtud de la legitimación especial, consagra el artículo 50 de la Constitución Política, principio que representa al mismo tiempo un mecanismo de fortalecimiento democrático que debe cumplirse en forma transparente, clara y oportuna.

- e. Desarrollo Urbano y desregulación en materia de Planificación. El caso del Decreto Ejecutivo N° 29415-MP-MIVAH-MINAE.

Las políticas de urbanización deben realizarse necesariamente en armonía con los derechos al Ambiente y a la Vida. Es criterio reiterado de esta Defensoría que estas políticas deben ser integrales, es decir, debe considerarse todo el territorio nacional y no tratarse el desarrollo urbano de manera fraccionada.

Conforme la legislación vigente¹⁰, la función esencial de la planificación urbana tiene su base en la formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano que procuren la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la sociedad. Igualmente, la ley establece el deber de promover la expansión ordenada, el desarrollo eficiente de las áreas urbanas, el equilibrio entre el desenvolvimiento urbano y el rural por medio de la distribución adecuada de la población y las actividades económicas, y la inversión en mejoras públicas.

Mediante la Ley Orgánica del Ambiente, el legislador complementa los criterios de ordenamiento territorial y señala que es función del Estado, de las Municipalidades y demás órganos públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial con el fin de regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales. Asimismo, estas políticas deben facilitar el desarrollo siempre en armonía con el bienestar público, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Las actividades comerciales e industriales, los asentamiento humanos, las zonas de uso público y recreativo, la red de comunicación y transporte, y las áreas silvestres deben distribuirse y ubicarse de una manera ordenada que permita el desarrollo urbano sostenible. De la misma manera, este desarrollo urbano debe tomar en cuenta la afectación a las actividades humanas y el riesgo ocasionado por los fenómenos naturales.

Unido a la falta de planificación urbana, la incertidumbre aumenta cuando las entidades autorizadas, Ministerio de Salud y Municipalidades proceden a otorgar indiscriminadamente permisos de funcionamiento para actividades tales como talleres, bares, estaciones de autobuses, estacionamientos, etc.

Mediante el Informe Anual 1999-2000 rendido a la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes procedió a exponer el problema de la errónea planificación y la ausencia de la

¹⁰ Ley de Planificación Urbana. N° 4240 del 15 de noviembre de 1968.

misma. Se analizó el desarrollo urbano que se realiza sin tomar en cuenta los parámetros correspondientes a la seguridad de las personas, la afectación del ambiente y la falta de vocación urbana de los terrenos, así como la falta de control y vigilancia por parte de las municipalidades y demás entes involucrados. Igualmente, se señaló la gravedad de la falta de planes reguladores en la mayoría de los municipios del país.

En este sentido, la Defensoría expuso el tema en estudio, de la siguiente manera:

"El desarrollo urbano en zonas inadecuadas para procesos urbanísticos, la alta densidad poblacional y la ubicación de viviendas de interés social o bien de precarios en terrenos no aptos para su urbanización, son elementos que constituyen serios riesgos a la seguridad de las personas y que atentan contra su calidad de vida. A esto debe agregarse el que en algunos casos pueden presentarse situaciones de corrupción, en los que a pesar de que la actuación adopta visos de legalidad -como visado de planos o permisos municipales- lo cierto es que al final se tolera la ejecución de obras contraviniendo la normativa en materia constructiva así como los alcances de los permisos otorgados."¹¹

Como parte de las políticas de protección al ambiente (conservación de suelos y fuentes hídricas) y de una adecuada planificación de las zonas protegidas de la Gran Área Metropolitana (GAM), el Gobierno Central ha venido realizando una serie de clasificaciones de los terrenos, con el fin de emprender el desarrollo urbano en armonía con las disposiciones ambientales correspondientes. Mediante decreto ejecutivo, se ha tratado el tema de las urbanizaciones procurando cumplir con los fines dispuestos en la Ley de Planificación Urbana. Asimismo, los decretos emitidos al efecto, respetan las competencias legales y técnicas del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y de las municipalidades.

En clara contradicción con esta sana política pública, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 29415-MP-MIVAH-MINAE, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 75 del 19 de abril de 2001, el cual elimina el régimen especial de las zonas de aptitud agrícola (Zona Especial de Protección creada mediante decreto anterior¹²) ya que permite el desarrollo habitacional en las mismas.

A partir del enunciado que trata la necesidad de desarrollar proyectos habitacionales con el fin de atacar el déficit de vivienda en Costa Rica, y el hecho de que las municipalidades no han concluido sus planes reguladores, el Poder Ejecutivo emite un decreto que permite urbanizar terrenos de baja aptitud agrícola o sin aptitud forestal. El decreto establece que para realizar el desarrollo urbano, deberá contarse con los dictámenes correspondientes emitidos por SENARA, el Ministerio del Ambiente y Energía y la Comisión Nacional de Emergencias. Sin embargo, el mismo no incluye el criterio del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y violenta el principio de autonomía municipal ya que no se toma en cuenta la potestad reguladora de las municipalidades en materia de planificación urbana.

Dada la trascendencia de los efectos y consecuencias de la emisión de este decreto, la Defensoría de los Habitantes procedió a realizar una investigación y análisis del mismo y a partir de dicho estudio, interpuso una Acción de Inconstitucionalidad, mediante la cual se solicita a la Sala

¹¹ Informe Anual 1999-2000. Defensoría de los Habitantes . p. 63.

¹² Decreto Ejecutivo N° 25902-MIVAH-MP-MINAE del 12 de febrero de 1997. Mediante el artículo 3 se incorpora al Plan Regulador del Gran Área Metropolitana las "Zonas Especiales de Protección" dentro de las "Áreas de Control Urbanístico", las cuales tienen un uso predominantemente agrícola y en la cual se permite en forma condicionada y sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos, el fraccionamiento y urbanismo.

Constitucional la declaración de inconstitucionalidad del decreto ya que el mismo viola los principios contenidos en los artículos 11, 21, 50 y 169 de la Carta Magna.

La acción contempla la violación al Principio de Legalidad Administrativa¹³ ya que procede a cercenar al ámbito de competencias y funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ente rector en materia de planificación, manejo y uso de suelos, al no ser consultado respecto a los alcances, conveniencia, legalidad y satisfacción del interés público del Decreto Ejecutivo. La expansión urbana no puede ni debe llevarse a cabo hasta tanto el Ministerio de Agricultura y Ganadería y demás entidades competentes no procedan a la elaboración del Plan Nacional de Manejo, Uso y Conservación de Suelos y los planes regionales dispuestos en la Ley N° 7779¹⁴. Se ha dicho que el decreto impugnado disminuye las competencias del Ministerio ya que le concede únicamente la posibilidad de pronunciamiento en cuanto a la ausencia de problemas de escorrentía de los terrenos a urbanizar.

Como se indica en la acción planteada, es de vital importancia mantener los espacios agrícolas y la conformidad de uso del suelo del que depende la producción de alimentos del país. La apertura que promueve el decreto que se impugna implica un cambio de uso del suelo al permitir el desarrollo, no planificado, de centros urbanos habitacionales en las escasas reservas de terrenos dedicados a la agricultura.

La Defensoría de los Habitantes analiza además la violación al disfrute a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como al derecho a la salud ya que el decreto que se impugna desconoce el objetivo central del desarrollo, el cual es el mejoramiento sostenible de la calidad de vida de las personas. En este sentido, se ha expuesto que existe un vínculo indisoluble entre la calidad de vida y la calidad ambiental dado que es el ambiente directo, social y físico de las personas de donde se obtienen la mayoría de las satisfacciones de las necesidades humanas. Así, el derecho a un ambiente sano se manifiesta tanto en el ámbito natural como en el artificial creado por la expansión urbana. El decreto impugnado refleja una clara ausencia de los instrumentos de planificación de suelos en los que se consideren aspectos ambientales, agroecológicos y socioeconómicos, todo esto en violación del principio 15 de la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente cuyos alcances han sido desarrollados por la Sala Constitucional.¹⁵

La Defensoría alega la violación del principio de autonomía municipal¹⁶ y la competencia exclusiva de los entes municipales en materia de Planes Reguladores Urbanos. La planificación urbana es una atribución exclusiva de las municipalidades según la Ley de Planificación Urbana. Esta afirmación ha sido reiterada expresamente por la Sala Constitucional al indicar que el control del desarrollo urbano dentro de los límites territoriales es competencia exclusiva de los Gobiernos Locales para lo cual deben elaborarse los planes reguladores respectivos.¹⁷

El decreto impugnado argumenta de manera inaceptable en sus considerandos el hecho de que las municipalidades no han concluido sus planes reguladores por lo complejo y oneroso de estos instrumentos técnicos, por lo que se procede a promover el fraccionamiento urbano, en detrimento de las competencias del gobierno local. En este orden de ideas, considera la Defensoría que el Poder Ejecutivo usurpa potestades que corresponden a los entes municipales como lo es regulación del crecimiento urbano en zonas especiales de protección, en ausencia de planes reguladores.

¹³ Artículo 11 Constitucional.

¹⁴ Ley de Manejo, Uso y Conservación de Suelos, del 21 de mayo de 1998.

¹⁵ Sala Constitucional Voto N° 5893-95 del 27 de octubre de 1995.

¹⁶ Artículo 169 constitucional.

¹⁷ Sala Constitucional Votos N° 2353-93, 5097-93, 5305-93, 6706-93, 3494-94 y 4205-96.

La Defensoría no desconoce que el Poder Ejecutivo puede ejercer potestades de regulación en materia urbanística pues la planificación urbana se desarrolla en el plano nacional dirigido por la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Planificación, y los Gobiernos Locales, pero de ahí a permitir que sean otras entidades las que aprueben proyectos de urbanización en las áreas que define el decreto impugnado, existe una diferencia abismal que violenta los principios de la Constitución Política.

2. Actividades de promoción y divulgación.

- El 3 de marzo de 2001 se ofreció una charla a 25 policías municipales sobre aspectos clínicos y legales del VIH/sida, dicha actividad contó con el apoyo de la Fundación Vida
- El 23 de marzo de 2001, se ofreció una charla dirigida a 40 estudiantes de quinto y sexto grado de la Escuela Palmar de Heredia, con el fin ofrecer información básica sobre la prevención del VIH/sida y los derechos de las personas que viven con VIH/sida.
- El 19 de abril de 2001, se ofreció una charla a representantes de SIPROCIMECA sobre el tema "Compra de Servicios al Sector Privado por parte de la C.C.S.S."
- El 25 de abril con ocasión de la conmemoración del Día Mundial contra la Contaminación Sónica, se participó en una mesa redonda organizada por la Comunidad de Vecinos de San Pedro de Montes de Oca, la Escuela de Física de la Universidad de Costa Rica y la Defensoría de los Habitantes. La actividad tuvo como propósito concientizar a la comunidad de los efectos nocivos para la salud humana la exposición a altos niveles de contaminación sónica, así como informar sobre los derechos que asisten a los habitantes para denunciar situaciones que atenten contra un medio ambiente libre de contaminación sónica.
- El 26 de abril de 2001 se ofreció una charla a 30 estudiantes del Seminario de "Realidad Nacional" de la Universidad de Costa Rica sobre la Ley General del VIH/sida..
- Por invitación de Canal 7 se asistió a dos programas de televisión, uno el 7 y el 17 de mayo, para conversar sobre el tema de los derechos y los deberes de los usuarios de los servicios de salud de la C.C.S.S..
- El 8 de mayo de 2001 atendiendo invitación del Ministerio de Seguridad Pública y de la Oficina de Sociedad Civil del Ministerio del Ambiente y Energía, se impartió una charla respecto del Marco Institucional para la Sostenibilidad, parte del programa del curso de formación de la policía ambiental que promueven la Academia de Policía de dicho Ministerio, en esta oportunidad estuvieron presentes 38 funcionarios de la fuerza pública.

3. Participación en Comisiones

• **Comisión de Beneficios de Café**

Con el fin de continuar con la participación que en carácter de observador ha venido realizando la Defensoría de los Habitantes en la comisión de Beneficios de Café, integrada por los representantes industriales del beneficiado, la encargada de proceso de control al ambiente humano del Ministerio de Salud, se asistió el día 23 de marzo de 2001 a la entrega al señor Ministro

de esa cartera del último informe de cumplimiento del Convenio Interinstitucional ICAFE-Ministerio de Salud cosecha 99-2000 (maduración temprana). En esta oportunidad se dieron a conocer los beneficios seleccionados para la entrega del reconocimiento bandera blanca, por la conformidad con los términos de cumplimiento para el control y prevención de la contaminación ambiental.

La Defensoría reiteró la necesidad de exigir el cumplimiento de los términos del Convenio conforme lo señalado por la Procuraduría General de la República y esta Defensoría en los Informe Finales rendidos ante numerosas denuncias presentadas por los problemas de contaminación que presenta la actividad de beneficiado.

- **Comisión de Normas de Emisiones Atmosféricas**

Como elemento indispensable para la vida, el aire es objeto de regulación jurídica en nuestro país con el propósito de evitar el deterioro de su calidad, no obstante, durante muchos años el Estado no aplicó controles para su protección dada la ausencia de reglamentos técnicos que instrumentaran una intervención preventiva. Ese panorama alentó sin duda una alta tendencia al alza en los índices de contaminación que se acentuó en los últimos años en el Gran Area Metropolitana.

La situación alertó a las autoridades sobre la necesidad de emprender acciones urgentes que logran una contención al menos de las fuentes contaminantes a fin de dar aplicación real a disposiciones de cuerpos normativos como la Ley General de Salud. A partir de ésta se han promulgado leyes como la Ley de Eficiencia Energética y múltiples reglamentos, algunos de reciente elaboración como el Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos provenientes de Calderas y el Reglamento sobre Inmisión de Contaminantes Atmosféricos –aún no publicado- a través de los cuales el Estado pretende establecer los valores máximos de concentración de emisiones y regular la calidad del aire.

Dentro de ese esfuerzo de normalización iniciado desde 1997 con la conformación de un Comité Técnico Interinstitucional inició su labor con la elaboración de los reglamentos indicados en el aparte anterior. La Defensoría de los Habitantes forma parte de la Comisión de Normas de Emisiones Atmosféricas, instancia abocada actualmente a la elaboración de un reglamento técnico que establecerá los valores máximos de emisión de contaminantes atmosféricos de establecimientos industriales del país que no utilicen calderas pues como se indicó anteriormente, para éstos se elaboró un reglamento específico. En este reglamento se incluyen regulaciones atinentes a las actividades industriales de la más variada naturaleza para lo cual se tomó como guía el CODIGO CIIU que es un referente internacional que describe la actividad industrial y le asigna un código o número internacional.

En el período que comprende este Informe Anual la Defensoría continuó su participación en las sesiones quincenales de la Comisión que se realizan con la participación de todas las entidades participantes. Este comité técnico interinstitucional e interdisciplinario está integrado por el Ministerio de Salud, el Ministerio del Ambiente y Energía, la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), la Industria Nacional de Cemento (INCSA), el Laboratorio de Química de la Atmósfera de la Universidad Nacional, Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA), la Cámara de Industrias, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Cámara de Azucareros, la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), Universidad de Costa Rica, el Colegio Federado de Químicos e Ingenieros Químicos de Costa Rica y la Municipalidad de San José.

Expertos de los sectores académico, gubernamental, industrial y empresarial aportan sus conocimientos con miras a la determinación de las industrias que operan en el país, el tipo de emisiones que originan sus procesos y los límites más allá de los cuales se considera que se comprometería seriamente la calidad del aire y en consecuencia una perturbación al normal desarrollo de los seres vivos.

- **Comisión del Proyecto Aire Limpio San José**

El Proyecto Aire Limpio San José es una manifestación de la preocupación creciente de nuestro país por el tema de la contaminación en las ciudades, sobre todo por la concentración de población, industria y flota vehicular en el Gran Área Metropolitana. Los problemas de contaminación del agua, suelo y aire están asociados en la ciudad por el sector de servicios, la urbanización del territorio y el transporte automotor.

Esta preocupación llevó a la firma en junio de 1998 de un primer Convenio Interinstitucional mediante el cual un grupo de entidades tanto del sector público como del privado ha trabajado coordinadamente con el aporte -como facilitador- de la Cooperación Técnica Alemana dentro del Proyecto MOPT/GTZ cuyo fin esencial es desarrollar acciones concretas que colaboren con la disminución del problema de contaminación del aire en los centros urbanos.

En setiembre del 2000 y en atención al hecho de que el proyecto requería prolongarse se firmó un segundo Convenio Interinstitucional que es el que da sustento al Proyecto Aire Limpio San José, suscrito por 11 entidades y que planifica a tres años plazo el trabajo en cuatro subobjetivos: Revisión Técnica Vehicular, Transporte Público, Vigilancia de la Calidad del Aire y Comunicación Social y Divulgación de Derechos; cada uno cuenta con indicadores para medir su ejecución y

estado de avance así como con su propia programación de reuniones. Todos los equipos de trabajo se reúnen cada cuatrimestre para informarse sobre la marcha del proyecto.

La Dirección de Calidad de Vida de la Defensoría de los Habitantes participa en el trabajo del subobjetivo 3 "Vigilancia de la Calidad del Aire". Actualmente este equipo trabaja en la elaboración de un proyecto de ley cuyo objetivo es financiar una red de monitoreo de la calidad del aire que al menos cuente con ocho estaciones de monitoreo equipadas con equipo automático, sus respectivas estaciones meteorológicas que incluyan medidores de dirección y velocidad de viento, temperatura y humedad. El fin último es el establecimiento de una estrategia nacional para la mitigación de los efectos de la contaminación.

- **Premio Aportes al Mejoramiento a la Calidad de Vida**

La Defensoría de los Habitantes, como miembro del Comité Coordinador del Premio Aportes al Mejoramiento a la Calidad de Vida en su versión 2001, procedió a dar inicio con las actividades organizativas del mismo, extendiendo la invitación a los jefes de las instituciones que representan al Comité Organizador, a saber la Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Universidad Estatal a Distancia, el Consejo Nacional de Rectores, Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica.

Dicho comité se ha reunido en este período en dos oportunidades y en dichas sesiones se han tomado algunos acuerdos como son:

- Día de apertura del Premio el 17 de junio de 2001, acompañado con una conferencia de prensa que se realizará el martes 19 del mismo mes
- Día de clausura de recepción de candidaturas: 31 de agosto a las 5:00 p.m.
- Día de la actividad de premiación: 31 de octubre a las 5:00 p.m.

En estos momentos se está en el proceso de conformar el Jurado Calificador.

D. DIRECCIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La Dirección de Control de Gestión Administrativa es la encargada de atender las quejas que se plantean en relación con las acciones u omisiones de carácter administrativo cometidas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones; se trata de vigilar que éstos sean consecuentes con el deber que les asiste de procurar un servicio óptimo y en condiciones de igualdad y eficiencia.

Y es que la función pública debe ser ejercida de manera transparente de modo que los actos que se produzcan sean incuestionablemente apegados al ordenamiento jurídico pero también a la ética y la moralidad en el ejercicio de la función pública.

En el ejercicio de su competencia, la Dirección de Control de Gestión Administrativa ha detectado actos u omisiones de funcionarios públicos que afectaron derechos de la población. A continuación se

exponen algunos de los casos atendidos en el período que comprende el presente informe los cuales son representativos de la problemática.

1. Casos Relevantes

a. Irregularidades en trámite de concesión

La cultura de protección al medio ambiente que ha desarrollado nuestra sociedad se refleja en un caso que tiene especial relevancia. Se trata de una isla en el Golfo de Nicoya que ha sido ocupada por una familia que se ha preocupado durante muchos años por conservar y proteger la flora y fauna del lugar, pero una municipalidad pretende concesionarla para que una empresa desarrolle proyectos turísticos.

La protección y buena administración de la zona marítimo terrestre ha sido una preocupación constante de la Defensoría de los Habitantes, lo cual se refleja en los informes anuales que la Institución ha presentado a la consideración de la Asamblea Legislativa.

En concreto, la Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia en la que un habitante consideró irregular el procedimiento seguido por la Municipalidad de Puntarenas en punto a la posibilidad de otorgar en concesión a una empresa extranjera la isla Tolinga –conocida como isla Tortuga–, pues, según se indica en la queja, desde hace más de 25 años la ha venido arrendando y ha dedicado recursos para llevar a cabo trabajos e investigaciones necesarios para mantener y preservar la ecología de la isla, siendo premiado, incluso, con la bandera azul ecológica por el resultado de sus esfuerzos.

La Municipalidad de Puntarenas conformó una comisión que en su informe refirió la existencia de un contrato de arrendamiento de la isla Tolinga, inicialmente suscrito con el entonces Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) en el año 1975 y traspasado un año después al denunciante.

Con la vigencia de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre –Ley N° 6043–, se dispuso trasladar a las municipalidades los contratos de arrendamiento de sectores de la zona marítimo terrestre otorgados con anterioridad a esa normativa, pero en los mismos términos y hasta su vencimiento, debiendo luego ajustarlos a la nueva Ley y remitir copia al Instituto Costarricense de Turismo ICT en el transcurso de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia.

En este caso, el contrato suscrito, a pesar de ser de conocimiento de la municipalidad y de haber recibido llamadas de atención del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y del ICT, no fue trasladado de forma oficial siendo prorrogado por el Concejo hasta noviembre de 1995.

La Defensoría de los Habitantes consideró que el deber municipal era adecuar el contrato a la normativa vigente en el momento de su vencimiento y no prorrogarlo sin mayor discusión. Además, la Ley indicada establece que sólo la Asamblea Legislativa puede otorgar en concesión una isla, autorización que no se ha dado pese a la buena fe que ha demostrado el arrendante de ajustarse a derecho y, a la fecha, ha venido pagando puntualmente lo establecido.

La Defensoría de los Habitantes coincidió con los informes rendidos por diferentes instituciones en relación con la necesidad y el deber de que la ocupación de la isla Tolinga sea amparada en una concesión debidamente otorgada siguiendo el proceso establecido por la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y que incluye, además, la declaratoria de aptitud turística, la existencia de un plan regulador, el amojonamiento de la zona, la autorización legislativa para cederla en concesión y el respeto a los requisitos que la ley le exige cumplir al concesionario.

Consideró la Defensoría de los Habitantes, en este caso, que la Municipalidad de Puntarenas incumplió el deber establecido en la Ley N° 6043 de ejercer una debida administración sobre la zona marítimo terrestre, pues existen los criterios técnicos requeridos a efecto de que ajustara a derecho las acciones de las partes involucradas.

La situación se agravó porque, a pesar de que el ocupante ha pagado puntualmente a la Municipalidad el "canon", el Concejo acordó autorizar a una empresa desarrollar un plan regulador para la isla "*como paso inicial en el proceso de solicitud de concesión ...*"; acuerdo que generó incertidumbre a quien ocupa actualmente la isla en cuanto a sus derechos sobre la posesión, pese a que también tiene presentada la solicitud para elaborar un plan regulador.

Consideró la Defensoría de los Habitantes que, si bien es cierto debe seguirse el procedimiento de concesión para la isla, tal y como lo establece la normativa vigente, debe tomarse en cuenta la ocupación que ha venido ejerciendo el denunciante desde 1976, la que, a pesar de no cumplir con los preceptos exigidos por la Ley N° 6043, la municipalidad, como administrador de la zona marítimo terrestre, no exigió al ocupante dichos requisitos, pudiendo constituir una ocupación de buena fe.

En relación con la utilización que se le daría a la isla Tolinga si se realizaran proyectos turísticos de gran magnitud –como pretende la corporación que intenta obtener la concesión–, la Defensoría de los Habitantes analizó la factibilidad y repercusiones que podrían tener desde el punto de vista ambiental.

Desde 1975 el ICT, refiriéndose a la posibilidad de desarrollar un proyecto turístico, señaló que sólo es posible el desarrollo de un pequeño proyecto dadas las condiciones de la isla. Nuevamente, en 1996, la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda consignó en un avalúo que puede ser explotada turísticamente en una pequeña área; además, se refirió a las labores de protección, reforestación y reintroducción de especies arbóreas por parte del arrendatario.

En relación con la labor que ha venido desarrollando en isla Tolinga el denunciante, en nota remitida por el Programa Regional en Manejo de Vida Silvestre de la Universidad Nacional el 18 de mayo del 2000, se indica:

"... Por sus características geológicas, geomorfológicas, históricas, climáticas y biológicas, Isla Tolinga se caracteriza por ser un sitio de mucho interés para los programas educativos que desarrolla el PRMVS en cuanto al manejo de la fauna silvestre y evaluación de hábitats. El manejo al cual ha sido sometida la isla durante la administración de la familia Cubero ha permitido resguardar la biodiversidad (3,21 especies por hectárea), de la isla siendo esta una de las más altas en relación con los demás sistemas insulares conocidos en Costa Rica, a excepción de la Isla del Coco. El esfuerzo que ha desarrollado la familia Cubero en pro de la conservación y desarrollo de la isla, se ha puesto de manifiesto en la protección de la vida silvestre dentro del área que constituye la Isla Tolinga, así como en el beneficio de estudiantes de nuestro centro ..."

En igual sentido se manifestaron diferentes asociaciones ecológicas, universidades e instituciones estatales.

Los anteriores elementos llevaron a la Defensoría a dos conclusiones:

- la isla Tolinga tiene una gran importancia en materia de conservación de vida silvestre, presentando un muy frágil ecosistema que debe ser resguardado por la Municipalidad de Puntarenas;

- el manejo que hasta ahora se ha realizado de la isla Tolinga en materia de conservación ha sido muy positivo, permitiendo que las actividades turísticas que se desarrollan sean de bajo impacto, logrando un desarrollo sostenible acorde con los niveles de tolerancia de su pequeño y frágil ecosistema.

La Defensoría de los Habitantes estimó que los argumentos anteriores deben ser tomados en consideración por parte de la Municipalidad de Puntarenas al momento de decidir el tipo de desarrollo que pretende para la isla, especialmente porque se ha demostrado interés en desarrollar otro tipo de proyectos diferentes a los realizados hasta la fecha. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes hizo énfasis en el hecho de que no se hubiera tomado en cuenta la importancia ambiental de la isla y el posible impacto que ocasionarían actividades mayores a las que se han venido desarrollando.

Al concluir la investigación, la Defensoría de los Habitantes emitió las siguientes recomendaciones al Concejo Municipal de Puntarenas:

1.- Atender las recomendaciones emitidas por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, el Instituto Costarricense de Turismo, el Asesor Legal Municipal y el dictamen de Minoría emitido por la Comisión de Asuntos Turísticos del Concejo de Puntarenas y realizar las acciones a fin de que se cumplan todos los requisitos establecidos por la Ley N° 6043 y su Reglamento, incluyendo la necesaria autorización legislativa para otorgar la isla en concesión.

2.- Al momento de otorgar en concesión la Isla Tolinga, exigir los estudios de impacto ambiental necesarios a fin de asegurarse que la actividad que se desarrolle sea sostenible, acorde con los niveles de tolerancia del ecosistema de la isla.

3.- Conocer y resolver las solicitudes presentadas por la empresa COCOTEROS DEL MAR S.A, a fin de desarrollar un plan regulador en la Isla Tolinga y obtener la misma en concesión.

4.- Conocer y resolver, a la mayor brevedad posible, el Recurso de Revocatoria con Apelación en subsidio presentado por COCOTEROS DEL MAR S.A, contra el acuerdo adoptado por el Concejo de Puntarenas en Sesión Extraordinaria N° 200, artículo primero, inciso X, el 17 de mayo del 2000.

5.- En caso de considerarse necesario, realizar la consulta correspondiente a la Procuraduría General de la República, en relación con la ocupación que ha venido ejerciendo la empresa COCOTEROS DEL MAR S.A., sobre la Isla Tolinga y los derechos de prioridad que se pueden derivar de la misma en el trámite de concesión.

Actualmente se está dando seguimiento al cumplimiento de tales recomendaciones, sin que a la fecha se cuente con una respuesta formal por parte de la Municipalidad de Puntarenas.

b. Riesgo por manejo de combustible en aeropuerto

El caso que se presenta a continuación refleja la desatención que una entidad gubernamental mantuvo por muchos años en relación con la omisión en la toma de medidas de seguridad para prevenir desastres por el riesgo que conlleva el almacenamiento y manejo inadecuado de combustibles en un aeropuerto, a pesar de que las normas se fueron modernizando.

La Defensoría de los Habitantes tramitó una denuncia interpuesta por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en relación con la actuación de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) por no investigar la comercialización y almacenamiento de combustibles para aeronaves en el aeropuerto Tobías Bolaños.

Como resultado de las inspecciones realizadas por funcionarios de la ARESEP y del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) en las instalaciones de los hangares del aeropuerto se constató lo siguiente:

- Las instalaciones no cumplen las medidas de seguridad dispuestas en la ley en lo relativo al almacenamiento de combustibles, específicamente en punto a distancias en relación con edificios, sistemas anti-explosión, protección del subsuelo mediante sistemas de contención de derrames y ubicación de los tanques bajo nivel de pistas.
- Los tanques de almacenamiento de combustible aéreo no están pintados por dentro de forma tal que se prevenga la oxidación por contacto con el aire y el agua de condensación.
- No es conveniente autorizar más tanques de almacenamiento de combustible en las instalaciones aeroportuarias.
- Se debe promover la instalación de dos estaciones de servicio para aeronaves de manera que se pueda eliminar el almacenamiento de combustible en los diferentes hangares.
- Se debe realizar un estudio que permita determinar cuáles tanques pueden seguir operando mediante una instalación correcta.

En relación con el acatamiento de las medidas necesarias y recomendaciones emitidas en su oportunidad por el MINAE y la ARESEP, el CTAC indicó lo siguiente:

a) Sobre el incumplimiento de las normas establecidas en el Código Eléctrico de los E.U.A. (NEC), adoptado por Costa Rica en 1998, los hangares ubicados en el aeropuerto Tobías Bolaños fueron construidos bajo el código eléctrico que estaba vigente en el momento, de manera que sólo por medio de la recertificación se podría exigir a las empresas adecuar sus instalaciones a las normas recientes.

b) De este modo, por vía de recertificación técnica se analizará y exigirá a las empresas relacionadas con la actividad aeronáutica en el país el cumplimiento de las normas internacionales de aviación civil. Actualmente se lleva a cabo el referido proceso de recertificación.

c) Se plantea como proyecto centralizar la distribución de combustible en un solo lugar. Existen dos solicitudes en trámite para expender combustible, por lo que una vez resueltas se determinarán las empresas que centralizarán dicha distribución.

Al concluir la investigación, la Defensoría de los Habitantes consideró lo siguiente:

a) Las inspecciones realizadas por los funcionarios del MINAE y de la ARESEP son claras al establecer las inadecuadas condiciones en las que se almacena el combustible en el aeropuerto Tobías Bolaños, así como los problemas que se presentan con su distribución.

b) El CTAC debe procurar las condiciones técnicas y legales óptimas de operación en materia de distribución y almacenamiento de combustible.

c) Mediante resolución N° 5735-99, la Sala Constitucional señaló que el expendio y almacenamiento de combustibles no es una actividad aérea, ordenando a la DGAC *"dentro de un plazo razonable, sacar a licitación pública la construcción y operación del plantel de suministro de combustible en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría..."*.

La Defensoría estimó que los principios desarrollados en la resolución citada son aplicables a la misma actividad desarrollada en otros aeropuertos por lo que se consideró que la DGAC debe promover la licitación pública que permita adjudicar la actividad de distribución y almacenamiento de combustible en los demás aeropuertos del país.

La situación denunciada resulta un asunto prioritario de seguridad en tanto condiciones inadecuadas de almacenamiento y distribución de combustible en un aeropuerto son un constante peligro para la vida y los bienes de los habitantes, por lo que el acatamiento de las recomendaciones técnicas en esta materia es indispensable y obligatorio para la DGAC. En este sentido, la DGAC debe inspeccionar periódicamente el aeropuerto para garantizar que el lugar esté en óptimas condiciones y debidamente señalado – especialmente en la zona de los hangares–. Asimismo, debe estar vigilante de que se cuente con las autorizaciones para mantener el combustible en el lugar correspondiente y debe determinar situaciones de riesgo para ordenar el cese inmediato.

Respecto al ingreso de personas a la zona de los hangares sin mayores controles, consideró la Defensoría de los Habitantes que, por razones de seguridad, la DGAC debe coordinar con el Ministerio de Seguridad Pública a fin de establecer un estricto control.

En síntesis, las siguientes son las recomendaciones formuladas por la Defensoría de los Habitantes al Consejo Técnico de Aviación Civil:

1.- Acatar las recomendaciones emitidas por el MINAE permitiendo la operación en el aeropuerto Tobías Bolaños únicamente de los tanques de almacenamiento y distribución de combustible que cumplan con las especificaciones técnicas vigentes.

2.- Procurar no autorizar más tanques de almacenamiento de combustible en el Aeropuerto Tobías Bolaños hasta tanto no se cuente con las condiciones técnicas adecuadas.

3.- Promover la instalación centralizada de estaciones de servicio para aeronaves que cumplan con los requerimientos técnicos necesarios y que permitan ir eliminando el almacenamiento de combustible en los hangares.

4.- Cumplir con lo dispuesto por la Sala Constitucional en resolución N° 5735-99 en punto a promover el procedimiento de licitación pública para adjudicar lo correspondiente a comercialización, diseño, construcción y operación de planteles de almacenamiento y distribución de combustible para aeronaves.

5.- Señalar de forma adecuada la zona de los hangares.

6.- Coordinar con el Ministerio de Seguridad Pública a efectos de realizar un estricto control de ingreso de personas a la zona de los hangares.

7.- Determinar si existen empresas brindando servicios de distribución o almacenamiento de combustible al margen de la ley y de ser así tomar las medidas para que esta situación cese.

En respuesta a lo anterior y con la finalidad de determinar las medidas que se deben tomar para hacer efectivas las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección General de Aviación Civil conformó una comisión de trabajo con representantes del CTAC, del MINAE y también de la ARESEP, entre otros.

c. Negligencia administrativa en traspaso de vivienda

En el diario accionar de las instituciones públicas se presentan situaciones que reflejan la negligencia y hasta la indolencia de servidores públicos en detrimento de los habitantes que acuden en procura de sus servicios. El caso que se analiza es un ejemplo del daño que se puede ocasionar cuando se omiten acciones – que deberían ser casi de rutina– sin medir sus consecuencias.

La negligente actuación por parte de personal del INVU generó un perjuicio evidente para una habitante que ahora está en peligro de ser desalojada de su vivienda, esperando como única opción que la Institución responsable le brinde una solución a su problema.

La interesada denunció ante la Defensoría de los Habitantes que, pese a ser adjudicataria en un remate de una vivienda, no le fue traspasada a su nombre por negligencia de los funcionarios del INVU. La propiedad fue rematada nuevamente por una deuda pendiente del anterior propietario que aparecía aún como propietario registral y, ante esta situación, debe desalojar la casa a pesar de estar pagándola puntualmente.

Personeros del INVU indicaron a la Defensoría de los Habitantes que, por razones que se desconocían, nunca se realizó la protocolización de piezas de remate, por lo que el anterior propietario pudo disponer de forma dolosa de la propiedad en detrimento del derecho que le corresponde a la denunciante. Se indicó, además, que el asunto había sido trasladado a la Asesoría Jurídica para su investigación y propuesta de una solución a la accionante.

Concluida la investigación, la Defensoría indicó lo siguiente:

- El INVU corroboró la veracidad de lo denunciado por la interesada, situación de suma gravedad, en especial por el perjuicio directo ocasionado a una persona que está siendo amenazada con ser despojada de su vivienda.

- De conformidad con lo establecido en la Ley General de la Administración Pública, la Administración –en este caso el INVU– debe responder por los daños causados a la denunciante por una actitud negligente.

- Procede la atención urgente del asunto brindando soluciones concretas al problema y estableciendo la responsabilidad que incumbe al funcionario o el profesional que, por negligencia, no inscribió la propiedad a nombre de la nueva propietaria.

Así las cosas, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo:

- 1.- Atender, de forma urgente, la problemática denunciada, brindándole una solución a la persona afectada a la mayor brevedad.

- 2.- Iniciar un procedimiento administrativo tendente a verificar la verdad real de los hechos denunciados, así como a los funcionarios responsables de los mismos y aplicar las sanciones disciplinarias y legales correspondientes.

A la fecha se está dando seguimiento a las recomendaciones emitidas sin que aún se haya recibido el respectivo informe de cumplimiento por parte del INVU.

2. Otras actividades

Además del trámite de las quejas que le corresponde conocer a la Dirección de Control de Gestión Administrativa, se realizan actividades como las que se detallan a continuación:

- a. Labores de mediación

- Un número importante de denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes se refiere a la forma como se administra el servicio de agua destinado al consumo poblacional y la fijación de tarifas.

En la atención de esta problemática la Defensoría de los Habitantes ha encontrado que existen una serie de normas que acreditan deberes y responsabilidades a varias instituciones como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), entre otras, lo cual hace difícil determinar los campos de acción de cada una y buscar un ordenamiento adecuado que permita una operación y control óptimo de un servicio cuya incidencia en el bienestar de las poblaciones y, especialmente, en la salud de los habitantes es determinante. Asimismo, ha determinado la Defensoría de los Habitantes que muchos de los sistemas son manejados por personas físicas o jurídicas sin ninguna competencia.

Con el fin de coordinar esfuerzos institucionales y analizar los diferentes criterios acerca del problema, se convocó a las instituciones responsables a una reunión. Con excepción del AyA, las instituciones expusieron sus argumentos y, posteriormente, se determinó la necesidad de profundizar en una investigación de campo para conocer la magnitud del problema y recomendar políticas para su atención, actividades que se están diseñando para los próximos meses.

- En razón de un conflicto suscitado entre la Municipalidad de Barva de Heredia y la Asociación Administradora del Acueducto Rural de Cypresal debido a que la segunda no quería entregar los planos de las construcciones autorizadas en la urbanización donde operaba el acueducto que estaba administrando, la Defensoría de los Habitantes propuso y llevó a cabo una negociación facilitando el logro de un acuerdo entre las partes.
- Reunión en la Municipalidad de San José y en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) para procurar una solución a una denuncia planteada por los vecinos de la urbanización Los Árboles, La Uruca, en relación con la construcción de un edificio y el "uso del suelo" de la zona.

b. Comparecencia

Ante la Defensoría de los Habitantes se planteó una denuncia relacionada con la actuación de la Municipalidad de Turrialba. Como parte del proceso de investigación se solicitó el informe correspondiente a su representante, el Alcalde Municipal, quien a pesar de las reiteradas solicitudes de información no respondió.

En virtud de lo anterior y en acatamiento de lo establecido en el inciso 3 del artículo 12 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, se conminó al Alcalde a comparecer personalmente a lo cual tampoco respondió de manera que se solicitó la colaboración de la Fuerza Pública. Ante la situación, el funcionario requerido se presentó en la Defensoría de los habitantes un día antes de la cita y rindió cuenta de sus acciones.

Como resultado de la reunión, se logró un compromiso del funcionario de atender los asuntos pendientes de trámite y facilitar las condiciones para que se realice una inspección urgente con el apoyo técnico de dicha corporación.

c. Otras actividades

Varios funcionarios del Área participaron en el Taller para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Se expusieron investigaciones realizadas por la Defensoría en materia de planificación urbana, y se insistió en la necesidad de que los gobiernos locales elaboren planes reguladores en sus cantones. También se trabajó lo relacionado con el modelo de desarrollo actual y sus implicaciones en el desarrollo urbano; lo relativo a la estructura socioproductiva y su relación con el ordenamiento territorial; el crecimiento demográfico y sus vinculaciones con la planificación urbana; como también la vulnerabilidad, exclusión social y sus vínculos con el ordenamiento territorial.

Por otra parte, se visitaron las siguientes instalaciones del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), actividad que fue organizada por el Área de Servicios Empresariales de esa institución: estación terrena de Guatuso (microondas), proyecto hidroeléctrico Angostura (energía eléctrica) y estación Bri Bri en Limón centro (punto de llegada del Cable Maya).

Finalmente, se llevaron a cabo varias inspecciones en diferentes regiones del país. Por ejemplo, en Goicoechea, para procurar una solución al problema de evacuación de aguas en la urbanización Las Orquídeas y también para determinar el grado de peligrosidad de las construcciones existentes en la zona aledaña a la Quebrada Tanques; en la urbanización Malinche Real, para constatar diversas quejas planteadas en relación con la Municipalidad de Barva de Heredia; y otros sitios tales como Bagaces, Cartago, Escazú, La Unión, Liberia, Montes de Oca, Oreamuno y Pérez Zeledón.

E. DIRECCIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS

Durante este período, la Dirección de Asuntos Económicos ha atendido varias convocatorias para analizar aumentos de tarifas de servicios públicos. Asimismo, fueron notificadas a la Defensoría las resoluciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en relación con los procesos tarifarios en los que participó durante el periodo analizado en el Informe Extraordinario. En el presente Informe se analizan tales resoluciones a la luz de los argumentos que fundamentaron las oposiciones presentadas en su oportunidad por la Defensoría de los Habitantes. El balance realizado demuestra que los criterios manifestados por la Defensoría, fundamentados en la técnica regulatoria y dirigidos hacia una efectiva protección de los derechos e intereses de los usuarios de los servicios públicos, han sido – en su mayoría- acogidos por la Autoridad Reguladora.

De igual manera, la Defensoría impugnó las resoluciones emitidas por la Autoridad Reguladora en relación con las tarifas de los servicios de electricidad y telefónicos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). En ambos casos, se presentó ante el Regulador General un recurso de revocatoria y apelación en subsidio motivado en que en las resoluciones respectivas, el Regulador General se apartó en forma injustificada del criterio de sus órganos técnicos.

En el campo de la protección al consumidor, la Defensoría de los Habitantes ha trabajado en el tema de la canasta básica empleada en el cálculo del Índice de Precios al Consumidor y los precios de los productos lácteos y del arroz. En relación con este último, destaca la preocupación de la Defensoría, en cuanto a que la importación de arroz a precios internacionales bajos no se ha traducido en precios menores al consumidor debido a las medidas fiscales adoptadas por el Poder Ejecutivo

En materia de transporte público, la Defensoría de los Habitantes ha continuado representando a la Defensoría en la Comisión Especial Mixta de la Asamblea Legislativa que analiza el proyecto de ley que pretende regular la materia. Asimismo, se mantiene una muy activa participación en el marco del Convenio Aire Limpio, MOPT/GTZ y la atención de quejas individuales por deficiencias en la calidad del servicio.

Finalmente, es oportuno destacar la investigación realizada en relación con el nombramiento irregular del representante del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) en el Consejo de Transporte Público que concluyó con una recomendación de revocar el nombramiento.

1. Participación en audiencias públicas

a. Audiencias públicas atendidas durante el período:

i.- Solicitud de ajuste tarifas servicios taxi.

La Federación Nacional de Cooperativas de Taxis (FENACOTAXI) le solicitó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos un incremento tarifario para el transporte remunerado de personas modalidad taxis.

Luego de analizar la estructura de costos presentada en la petición, el período transcurrido entre la última fijación y la solicitud presentada así como la evolución de los macroprecios que inciden en la actividad del sector, se determinó que dicha petición tenía sustento y que procuraba recuperar el desfase tarifario en el tiempo, situación que, de no corregirse, estaría afectando el equilibrio financiero del sector y en última instancia repercutiría en la calidad del servicio que se presta al usuario.

Dadas las condiciones bajo las cuales se realizó la solicitud de incremento por parte de los taxistas, y que motivó que la Defensoría de los Habitantes no presentara oposición, la Autoridad Reguladora reconoció la necesidad de aumentar las tarifas, aprobando para el primer kilómetro un incremento de alrededor del 8%, para el kilómetro adicional del 15% y un 11% para la hora de espera.

ii.- Solicitud de incremento de tarifas de JASEC

La Junta Administradora de Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC) solicitó a la ARESEP establecer tarifas horario estacionales: época seca de enero a agosto y época húmeda de setiembre a diciembre. Bajo esta modalidad solicitó incrementos escalonados: uno general para todos los sectores, del 30% a partir de marzo del 2001, un incremento del 8% a partir de junio, excepto el sector residencial en el cual el exceso de 200 kwh aumentaría un 12%, pero se le rebajaría en setiembre del 2001 un 11%.

La Defensoría de los Habitantes manifestó su oposición por cuanto la estructura de cobro propuesta y la modalidad horario estacional solicitada por JASEC implicarían que el mayor peso del ajuste fuera asumido injustificadamente en el sector residencial, especialmente aquellos consumos de 250 kwh y más. Paralelamente, la Defensoría manifestó que la petición era poco clara en cuanto al origen de los cambios tarifarios ya que no se diferenciaba de forma expresa cuales respondían a la actividad propia de JASEC o, si eran producto del ajuste planteado por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Tampoco se diferenciaban en forma clara los costos de operación producto de la generación propia y los originados en las compras de energía del ICE

Los anteriores argumentos coincidieron con los planteados por la ARESEP en su resolución No. RRG-1876-2001 del 13 de marzo del 2001, la cual estableció que existía una sobreestimación de ingresos producto del cuestionamiento en torno a la estructura tarifaria que JASEC estaba solicitando, lo que provocó que en lugar de disminuir los precios en la temporada baja éstos más bien aumentaran, argumento expuesto por la Defensoría de los Habitantes en la audiencia pública.

A la vez, la metodología utilizada para el cambio de la estructura de la demanda por bloques, que fue parte de la preocupación de la Defensoría manifestada en su oposición, fue uno de los aspectos que cuestionó la ARESEP.

En términos generales, los elementos que la Defensoría cuestionó dentro de la solicitud de incremento tarifario planteada por JASEC coincidieron con los análisis y recomendaciones realizados por los técnicos de la ARESEP, los cuales determinaron un incremento mucho menor al solicitado por la empresa municipal.

iii.- Solicitud de ajuste del precio del gas LPG presentado por ELF COSTA RICA:

La Defensoría de los Habitantes presentó oposición a la petición de ELF por cuanto en su criterio carecía de justificación financiera-contable en el documento puesto a la disposición de los usuarios, ya que no se expuso la información básica elemental necesaria para tener al menos

indicios de por qué se podría justificar un ajuste de margen de comercialización para este servicio público.

Según se desprende de lo indicado en el expediente, la empresa presentó información declarándola confidencial y para uso exclusivo de la ARESEP, razón por la cual no se puso a disposición de los usuarios ni de los entes encargados de la defensa de sus derechos, dejando en clara desventaja e indefensión a los habitantes usuarios del Gas LPG. Además, el artículo 36 de la Ley N° 7593, en relación con las audiencias establece: "Después de la publicación se convocará a una audiencia, dentro de un plazo de treinta días naturales para la presentación de oposiciones con base en estudios técnicos.". La Defensoría de los Habitantes cuestionó qué estudio técnico puede presentar cualquier usuario si se le denegó el acceso a la información básica necesaria para poder realizarlo.

Específicamente, la Defensoría señaló las siguientes deficiencias:

- Falta de información sobre las proyecciones realizadas, la metodología y base utilizadas, comportamiento de los diferentes costos en el tiempo y si lo reportado tenía o no justificación.
- En cuanto al cálculo de la base tarifaria, la Defensoría consideró improcedente la inclusión de las deudas a largo plazo, toda vez que, por una parte, dentro de los costos se reconoce el gasto financiero; y por otra, la base tarifaria ya contempla bienes inmuebles, mobiliario y equipo, activos en los cuales es de suponer se invirtieron los fondos provenientes de esas deudas a largo plazo, con lo cual se estaría duplicando el monto generador de rentabilidad y aumentando esta última sin justificación alguna.
- Omisión de información relativa a los ingresos de la empresa solicitante, pues a partir de la información aportada por ELF de Costa Rica no fue posible determinar si los ingresos reportados contemplaban sólo las ventas de gas o si se incluían otros ingresos por cobro de depósitos de los cilindros, otros servicios, intereses de inversiones temporales, etc.

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes llamó la atención sobre el hecho de que solamente esta empresa solicitó ajuste en el margen y que las dos más grandes no lo hicieron, de lo que se podría inferir que el margen actual aún es rentable para la actividad de envasado y distribución de gas y que la necesidad de ajuste se puede deber al reducido volumen de envasado de ELF, comparativamente hablando, que reduce las economías de escala encareciendo el servicio, situación que no es admisible toda vez que perjudica al consumidor de gas.

Al respecto, la Defensoría manifestó su preocupación, ya que se podría inferir que el precio era satisfactorio para 4 de 5 empresas envasadoras y, eventualmente, se podría estar obligando a pagar a los consumidores la ineficiencia de una de ellas. Por lo tanto, se recomendó a la Autoridad Reguladora buscar el mecanismo adecuado para que, como lo indica el artículo 31 de la ley N° 7593, se apliquen criterios de equidad social y eficiencia económica.

La ARESEP por su parte mostró interés por esta situación y en un intento de analizar la actividad del envasado de gas como un todo, solicitó la información correspondiente a las otras envasadoras. Dado que a la fecha de la oposición no se había recibido la información requerida, la Defensoría interpretó que no existía interés de ajuste tarifario por parte de las otras envasadoras, y que estaban conformes con los precios vigentes en ese momento.

Con respecto a los precios solicitados por ELF Costa Rica S.A.- un ajuste de un 31.7% (¢36.01) por litro para el gas a granel, y un 11.18% para las diferentes presentaciones en cilindros, excepto para el cilindro de 85.981 litros para el cual solicitó mantener el precio vigente -, la Defensoría observó que el 50% de las ventas serían a granel y el otro 50% en cilindros resultando

que el aumento global estaría alrededor del 21.44%. No obstante, en la petición se indicó que lo solicitado para ventas a granel podría estar sujeto a un descuento de hasta un 15%, es decir, que eventualmente el aumento de un 31.7% podría quedar en un 16.7%.

Esta situación llamó la atención de la Defensoría de los Habitantes, en tanto podría ser catalogada como una práctica engañosa ya que se solicitó un ajuste de un 11.18% para el 50% del producto a vender y el otro 50% se pidió un precio oficial mediante el cual se le asignaría un margen del 31.7%, para luego aplicarle un descuento de hasta un 15%, haciéndole creer al comprador que se le está otorgando una ventaja cuando en términos reales no hay tal descuento, ya que se calcula sobre un precio mayor discriminatorio y termina pagando más que el resto de los consumidores.

Con esta práctica, se estaría haciendo una fijación discriminatoria al darle diferente precio a un mismo producto y no con base en costos reales como indica la ley de ARESEP sino por práctica comercial particular de la empresa. En conclusión, para el gas a granel se estaría solicitando un precio abusivo, ya que aquel que no solicite descuento pagaría la totalidad del precio, cuando en realidad el precio justo de acuerdo a la solicitud de la empresa debería ser igual al precio fijado menos un 15%.

La Defensoría se cuestionó si siendo las tarifas del servicio público de envasado y distribución de gas LPG 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 ARESEP está facultada para aprobarlas ni ELF Costa Rica para aplicarlas.

Las tarifas que ARESEP apruebe deben respetar el principio del servicio al costo consagrado en la Ley No. 7593. Si la empresa puede hacer descuentos sobre esas tarifas ¿quién asumiría el costo de tales descuentos?, o es que no se estaría cumpliendo con tal principio, o por el contrario se estaría atentando contra lo establecido en el último párrafo del artículo 31 de la misma Ley al aprobar una fijación que atenta contra el equilibrio financiero de la empresa.

Amén de todo lo anterior, consideró la Defensoría de los Habitantes que la ARESEP debería abocarse al análisis que llevara a tomar medidas que garanticen el acceso del consumidor a la información así como su posterior verificación; sin que quede a voluntad de la empresa el presentar o no la información requerida. También del análisis de esta petición resurgió en la Defensoría de la inquietud con respecto a la modalidad de fijación de precios y tarifas únicas que aplica la ARESEP, por ello se llamó la atención sobre este asunto y se exhortó a un cambio de rumbo en ese sentido.

Al no existir norma alguna que obligue a la ARESEP a fijar precios y tarifas únicos, la Defensoría planteó la posibilidad de hacer fijaciones con bandas de precios; esto es, un precio máximo y uno mínimo, que deje un rango adecuado para la competencia y donde todos los consumidores se vean beneficiados de la eficiencia de las empresas, y no, como ocurre actualmente que la ausencia de competencia lleva a las empresas a incrementar costos para subir precios, asegurándose todos los participantes las más altas utilidades posibles a costa del irrespeto a los derechos económicos y sociales del consumidor consagrados en el artículo 46 de la Constitución Política.

Con respecto al tema del uso de los cilindros, la Defensoría externó criterio en el sentido de que dichos bienes deben pertenecer a los consumidores, para que ellos tengan la posibilidad de llenar su cilindro o comprarlo a aquella empresa que le ofrezca mayores ventajas. De todas

maneras, el "depósito" que las envasadoras les exigen es tan alto que bien puede cubrir el costo de un cilindro nuevo.

Además, las empresas cargan a los costos de envasado los costos de reparación y mantenimiento de los cilindros, por lo que en nada beneficia al consumidor que este artículo sea propiedad de la envasadora; al contrario, lo perjudica porque el cilindro es el instrumento del envasador para tener su mercado cautivo evitándose así la competencia.

Es importante destacar que además de la Defensoría de los Habitantes, también presentaron oposición la Cámara de la Industria Alimentaria, TROPIGAS y GAS NACIONAL ZETA S.A., los dos últimos envasadores de gas.

En la resolución No. RRG-1907-2001 del 22 de marzo 2001, la ARESEP resolvió aumentar el precio del gas en un 3% al envasador y aprobó, en cierta forma, la recomendación de la Defensoría de los Habitantes al poner un precio máximo y un descuento máximo, lo que equivale a una banda de precios.

Sin embargo observa esta Defensoría que, contrario a lo que establece la Ley General de la Administración Pública y los principios que inspiran el régimen de audiencias para los servicios públicos, el acto que resuelve la petición no se refiere a todos los puntos que fueron discutidos en la audiencia.

iv.- Tarifas del servicio de acueducto de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)

La ESPH solicitó a la ARESEP un ajuste de tarifa para acueducto equivalente a un 35% de la tarifa vigente, aprobada en marzo del 2000, y simultáneamente un ajuste para la tarifa hídrica de un 31.58%, con lo que esta última pasaría de ₡1.9/m³ a ₡2.5/m³.

El aumento propuesto en la tarifa del acueducto se basó, primordialmente, en el elevado monto de las inversiones programadas para el período 2001-2003 las cuales se financiarían en un 88.42%, equivalente a ₡1.908.363.754, con el aporte de los usuarios a través de una mayor tarifa, y el 11.58%, es decir, ₡250.000.000 con un préstamo del Banco Nacional de Costa Rica.

El aumento pretendido también fue justificado por la ESPH con base en el crecimiento de los costos administrativos y operativos, que sobre la base proyectada del año 2000 aumentarían en un 12% para el año 2001, porcentaje que la Defensoría de los Habitantes señaló como elevado por considerar que en los dos últimos años el IPC ha crecido un 10.11% y un 10.25%, respectivamente.

La Defensoría destacó que la proyección para el año 2000 reflejaba aumentos significativos en algunos rubros de costo y, por ello, dignos de un profundo análisis por parte de la ARESEP. No obstante, los incrementos de los costos en forma global no eran realmente

significativos por cuanto algunos otros costos disminuyeron o desaparecieron, comportamiento que tampoco encuentra explicación en la solicitud.

En cuanto a las inversiones, la empresa propuso que para el año 2001, de la inversión total un 39.43% se financiaría a través de un crédito y el restante 60.57% con recursos propios.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes consideró que el cargo anual que pagarían los usuarios para sufragar las inversiones era demasiado elevado 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.

A modo de comentario general y con el fin de que la ARESEP tomara las medidas pertinentes, la Defensoría de los Habitantes consideró que si en la fijación tarifaria de marzo del 2000 se incluyó un importante componente dentro del precio del servicio para cubrir costos de inversión, esa institución debía verificar si los dineros recaudados de esa manera fueron utilizados o invertidos en los fines para los cuales se solicitaron y aprobaron, y que no debía aprobarse un nuevo componente de inversión en el precio del servicio si la empresa solicitante no comprobaba que esos fondos fueron utilizados en los propósitos para los cuales se aprobó su cobro.

Al igual que en el caso del costo de inversión, la Defensoría de los Habitantes consideró que antes de aprobar un aumento en la tarifa hídrica, la ESPH debe demostrar que lo recaudado a esa fecha había sido invertido de acuerdo a lo planeado, esto con el fin de resguardar los intereses del usuario y no cargarlo con erogaciones que no llegan a la meta propuesta y sobre la cual se han creado grandes expectativas.

A pesar de que la Defensoría de los Habitantes se opuso a la aprobación de la solicitud de la ESPH y en su escrito le recordó al señor Regulador General que de acuerdo con la Ley General de la Administración Pública y los principios que inspiran el régimen de audiencias para los servicios públicos, el acto que resuelve la petición debe referirse a todos los puntos que se han discutido en la audiencia, y que por parte de la Defensoría ya habían sido ampliamente expuestos en la oposición escrita presentada en tiempo, en la resolución No. RRG-1917 del 27 de marzo de 2001 la ARESEP no hizo referencia alguna ni a la oposición, ni a la participación en la audiencia pública de la Defensoría, incumpliendo con la normativa antes indicada.

En los casos de ajustes tarifarios de los servicios de acueductos y alcantarillados, observa la Defensoría que en términos generales la resolución emitida por la Autoridad Reguladora no hace referencia a los argumentos de oposición expresados no sólo por la Defensoría sino por el resto de los opositores, lo cual contraviene el espíritu y la razón de ser de las audiencias públicas. Por tal motivo, la Defensoría de los Habitantes dirigió una nota a la Dirección de Aguas, Saneamiento y Transportes de la Autoridad Reguladora señalando la situación y recordándole la obligación de hacer referencia a las oposiciones presentadas durante las audiencias públicas.

v.- Solicitudes de ajuste de tarifas del servicio de transporte público en modalidad buses y busetas

En el presente período se analizaron 12 solicitudes de aumento tarifario, de las cuales únicamente dos se consideraron razonables – Escazú y Periférica-. En general, se encontró que la incidencia de la aplicación del valor de mercado de unidades nuevas para el cálculo de la depreciación y la rentabilidad eleva artificialmente los costos. Además, el modelo presenta inconsistencias que se reflejan en resultados tan elevados que algunos empresarios al considerarlos muy altos solicitan que las tarifas se ajusten en montos inferiores a los que arroja el modelo como resultado de su aplicación. A pesar de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes no presentó oposición en razón de que de antemano se conocía que no se obtendría un resultado positivo pues la ARESEP se apega estrictamente a la aplicación del modelo.

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes que a pesar de que desde hace un tiempo considerable la Autoridad Reguladora está trabajando en la elaboración de un nuevo modelo para el cálculo de las tarifas de transporte público terrestre, a la fecha no se haya terminado y que la propuesta preliminar no se haya hecho pública en su totalidad, a fin de que sea analizada ampliamente y se obtenga como resultado un modelo eficiente que refleje la realidad del costo del servicio prestado en forma eficiente.

Adicionalmente, llama la atención que muchas empresas concesionarias estén renovando su flota, adquiriendo unidades totalmente nuevas, con un gran impacto al alza en las tarifas y que no se conoce con certeza si se cuenta o no con un estudio de flota óptima reciente, en el que se determine no sólo el número de unidades requeridas para brindar un buen servicio, sino también las especificaciones técnicas necesarias para recorrer la ruta correspondiente con eficiencia y seguridad.

b. Impacto de las oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario interpuestas por la Defensoría en el periodo que se analizó en el Informe Extraordinario de Labores (mayo 2000-febrero 2001)

El análisis técnico de las propuestas de ajustes tarifarios de los diferentes prestatarios de servicios públicos ha permitido a la Defensoría de los Habitantes apersonarse ante la ARESEP para manifestar las razones técnicas por las cuáles -desde la perspectiva de los derechos de los usuarios-, el ajuste solicitado no es procedente o resulta exagerado. En las audiencias públicas la Defensoría siempre aporta argumentos estrictamente técnicos que pueden ser compartidos o no por los técnicos de la ARESEP, por el Regulador General o la Junta Directiva.

La opinión pública ha apoyado la labor de la Defensoría de los Habitantes en este ámbito, llegando inclusive a solicitar que la Institución se pronuncie sobre peticiones tarifarias en particular. Los usuarios también recurren a la Institución solicitando ser representados o por lo menos recibir asesoría técnica, razón por la cual la Defensoría destina algunos de sus recursos a la atención de oficio de los procesos tarifarios: analizando las peticiones, elaborando el documento de oposición y brindando la asesoría pertinente para la defensa el documento durante la audiencia. Asimismo, la

Defensoría da seguimiento a las resoluciones del Regulador General en caso de que sea necesario impugnarlas y eventualmente llegar hasta la Junta Directiva de la ARESEP.

Al hacer un análisis entre lo resuelto por ARESEP y los argumentos esgrimidos por la Defensoría, puede determinarse que la mayoría de los criterios de la Defensoría han sido aceptados por el ente regulador y ello ha incidido en ajustes tarifarios inferiores a los solicitados. Si bien han existido discrepancias de índole técnico, en general la ARESEP ha valorado y aceptado las oposiciones de la Defensoría.

A continuación se presenta un análisis de las oposiciones interpuestas por la Defensoría en las audiencias públicas y la valoración que la Autoridad Reguladora ha realizado y la injerencia que han tenido en las resoluciones tarifarias:

i.- Ajuste de tarifas de los servicios de telecomunicaciones

Mediante resolución No. RRG-1832-2001 del 22 de febrero del 2001, la Autoridad Reguladora resolvió la solicitud de revisión de tarifas de los servicios telefónicos prestados por el ICE. Mediante el estudio No. 473-DTE-2001 se realizó el análisis técnico de la solicitud y de la oposición de la Defensoría de los Habitantes. A continuación se presenta una síntesis de lo manifestado por la Defensoría y el criterio de los técnicos de la ARESEP.

- Inconsistencias, insuficiencia y errores en la información presentada por el ICE:

Un estudio detallado de la información presentada por el ICE a la Autoridad Reguladora reveló la existencia de diversos errores en los datos aportados, los cuales podían o no tener injerencia en la resolución final de la ARESEP, pero que sin duda entorpecieron el análisis de la petición.

Asimismo, en relación con la metodología utilizada por el ICE para calcular la rentabilidad del sistema móvil, la Defensoría de los Habitantes consideró pertinente acotar que no compartía la utilización del concepto de "rentabilidad económica".

Resolución ARESEP:

"El error a que hace referencia la Defensoría es provocado por una omisión en la información financiera, consignada en todos los estados de resultados presentados por el ICE y que consiste en que no se incluyó el monto activo promedio que se utilizó para calcular la rentabilidad correspondiente. En virtud de una solicitud de la Dirección de Telecomunicaciones, el ICE posteriormente suministró la información complementaria. No obstante, sobre esta información recibida conviene aclarar que la misma se refiere a los activos fijos determinados en los estados de situación proyectados con base en la información presupuestaria, de modo que sus datos no son consistentes con los estados proyectados con la información contable, lo cual da lugar a diferencias en las cifras consideradas para efectos de este informe y las consignadas por el ICE.

Indica la Defensoría que "la información relativa a la cobertura de la Demanda y las inversiones por realizar es insuficiente para su estudio". Efectivamente, la información planteada por el ICE presentaba limitaciones para su análisis, lo que obligó a solicitar aclaraciones al ICE y a la vez a recurrir a considerar el comportamiento que históricamente han mostrado ciertas variables, particularmente las relativas a las inversiones que debe realizar el ICE para atender la atender el crecimiento de la demanda."

- **Crecimiento injustificado de gastos para el servicio de telefonía básica:**

A pesar de las explicaciones brindadas por el ICE en su solicitud, la Defensoría consideró que el crecimiento planteado por el ICE para los costos y gastos del servicio de telefonía básica era injustificadamente elevado. Salvo en operación y mantenimiento para el año 2000, las proyecciones del ICE tanto para el 2000 como para el 2001 sobrepasaron en forma considerable las proyecciones hechas en la petición de 1999 y, sin duda, fueron mayores 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 estuvieren justificados de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 32 de la ley No. 7593 y el principio del servicio al costo.

Resolución ARESEP.

"Se refiere la Defensoría al crecimiento exagerado de los gastos proyectados por el ICE. Sobre este punto debe mencionarse que el análisis respectivo comprobó que efectivamente el monto de gastos presentado por el ICE muestra, en lo referente al año 2001, un crecimiento inusual (61,0% en el caso de los gastos operativos y de administración). Para efectos del informe dicho crecimiento fue ajustado por una parte en virtud del comportamiento mostrado por tales gastos durante el período 1995-1999 y por otra, teniendo en cuenta tanto la tasa de inflación esperada como el porcentaje de crecimiento del número de clientes que se incorporarían a cada uno de los sistemas telefónicos durante período de análisis (2001-2004). Como resultado del citado ajuste, para el año 2001 el monto de los gastos operativos y de administración que se considera en el informe es un 28% superior al que se estimara para el año 2000."

- Sobre la cuota de instalación

En cuanto a la *cuota de instalación*, la Defensoría de los Habitantes manifestó compartir el criterio de la Autoridad Reguladora vertido en la resolución No. RRG-1034-99 al no reconocer tarifariamente los costos excesivos ocasionados por la contratación de servicios por parte del ICE, en lugar de prestarlos directamente.

Resolución ARESEP:

"La Defensoría objeta la solicitud del ICE con respecto la cuota de instalación y los depósitos de garantía. Adicionalmente cuestiona el actual cargo por reconexión. El análisis de los respectivos costos, incluido en este informe, lleva a un ajuste menor en el caso de la tarifa básica y a que no se modifique la actual cuota de instalación."

- Metodología de "Precio tope":

La Defensoría solicitó a la ARESEP indicar al ICE que para solicitar tarifas debía utilizar la metodología de "price cap" aprobada por el ente regulador en el rebalanceo de 1999.

Resolución ARESEP

"Indicar al ICE que a partir del año 2001, para el caso de la cuota de instalación, la tarifa básica, el precio del impulso en exceso y la tarifa del servicio de información 113, en toda fijación tarifaria se aplicarán las condiciones de la fórmula de precio tope establecida por esta Autoridad Reguladora en la resolución RRG-1034-99."

- Tarifas del Sistema Móvil (Celular):

La Defensoría de los Habitantes 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.

Por otro lado, la Defensoría analizó los costos y gastos reportados por el ICE y observó que para el año 2000, el Instituto pretendía que la ARESEP reconociera un aumento de 103% en los gastos de operación y mantenimiento y un aumento de 58% en los gastos administrativos, cifras ambas mayores al 57% y 7% proyectados por el ICE en el estudio tarifario de 1999. Para el año 2001, la solicitud del ICE planteó aumentos de 185% por concepto de servicios recibidos de otros sistemas en su modalidad de costo y un 88% en su naturaleza de gasto. Ante dichos ajustes, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la ARESEP la revisión cuidadosa de las proyecciones desde la óptica de la razonabilidad y la pertinencia de los egresos del prestatario de servicio público.

Resolución ARESEP:

"La Defensoría hace mención del crecimiento de un 154% que muestran los gastos de arrendamientos incluidos en el estado de ingresos y gastos consolidado, presentado por el ICE. Al respecto debe señalarse que para el año 2001 dentro del informe se excluyen los contratos de arrendamiento para los cuales el ICE no ha realizado trámite de ejecución alguno."

En lo relativo a la telefonía móvil, la Defensoría objeta la necesidad de realizar ajustes en la tarifa establecida, dado que se cubren sobradamente los costos de operación y se obtiene una alta rentabilidad. Adicionalmente objeta el elevado crecimiento de los gastos propuestos por el ICE. En este caso, debe indicarse que del análisis efectuado, se determinó que al igual que para los otros sistemas telefónicos, el ICE utilizó las proyecciones presupuestarias para estimar los gastos respectivos, de modo que de manera similar a lo realizado para el Sistema Nacional, se procedió a realizar los ajustes correspondientes, utilizando el criterio a que se hizo referencia en los párrafos anteriores. Por otra parte, debe aclararse que dentro de la propuesta tarifaria incluida en este informe, no se plantea incremento tarifario alguno para los servicios de telefonía móvil."

Por último, la Defensoría cuestiona la propuesta del ICE para el cálculo de la rentabilidad del Sistema Móvil, considerando el concepto de rentabilidad económica. En términos generales, la Dirección de Telecomunicaciones comparte los argumentos presentados por la Defensoría y alternativamente considera que dado el comportamiento mostrado por la base tarifaria de dicho Sistema, lo conveniente es que para fines tarifarios, se utilice como criterio el valor del margen excedente que obtiene dicho Sistema anualmente. Dicho criterio es utilizado para efectos de análisis dentro de este informe."

ii.- Solicitud de ajuste ordinario en las tarifas eléctricas del ICE

La Defensoría de los Habitantes presentó su oposición al incremento solicitado por el ICE- Electricidad, a partir del análisis de los documentos aportados por el ICE para justificar el alza en

sus tarifas. Los argumentos de oposición de la Defensoría y su incidencia en la resolución RRG-1835-2001 del 22 de febrero se analizan a continuación:

- Diferencias metodológicas entre ARESEP e ICELEC: el rédito para el desarrollo:

La Defensoría detectó diferencias metodológicas entre el ICE y la Autoridad Reguladora en varios aspectos, de los cuales el cálculo del rédito fue uno de los que más llamó la atención de la Defensoría tanto por el impacto en el desarrollo futuro de obras del ICE, como por el efecto sobre el consumidor en la calidad del servicio que la Institución presta.

Resolución ARESEP:

La discrepancia señalada por la Defensoría de los Habitantes en relación con el nivel de rentabilidad resultó medular en la resolución No. RRG-1835-2001 y ha sido uno de los puntos que ha causado más controversia con respecto al aumento tarifario autorizado al ICE. Esto por cuanto el nivel de rédito que el Regulador General aprobó para ICELEC fue mayor que el recomendado por los técnicos de ARESEP.

La decisión del Regulador hizo evidente que la preocupación que ha mantenido la Defensoría en este tema a lo largo de sus manifestaciones en las audiencias públicas, reviste la mayor importancia y hace necesario, por lo tanto, que se establezca cuál es el parámetro que debe utilizar tanto el ICE como la ARESEP, en materia de rédito para el desarrollo. La Defensoría de los Habitantes considera que la rentabilidad que debe obtener el ICE no debe quedar a discreción del Regulador, como ha sucedido en este caso, ya que ello va en detrimento tanto del proceso de audiencia pública como de la transparencia en la fijación de las tarifas.

- Sobre el enfoque de la estructura de costos del ICE:

En su oposición, la Defensoría de los Habitantes manifestó su inquietud en cuanto a cómo deben ser visualizados los costos del ICE, ya que en varias peticiones tarifarias ya resueltas no se ha definido cómo se visualiza el servicio al costo por parte del ICE: si desde el punto de vista contable- financiero, o desde el punto de vista económico, ya que dependiendo del enfoque los resultados serán distintos.

La Defensoría considera que el "servicio al costo" que plantea el ICE no está claramente definido. El Instituto plantea, por un lado, la necesidad de que sean los costos marginales los que sirvan como orientadores del consumidor, pero utiliza "costos marginales" únicamente a partir de los resultados contables, y no los que realmente deben tomarse en cuenta para el mercado eléctrico en su conjunto desde el punto de vista económico, los cuales, además, no necesariamente se reflejan en los estados financieros.

Por otro lado, la información que aporta el ICE en sus peticiones tarifarias no permite evaluar el comportamiento de la Institución ya que no se reportan indicadores de eficiencia.

Resolución ARESEP:

Esta situación no fue abordada por el ICE en la audiencia pública ni por la Autoridad Reguladora en la resolución No. RRG-1835-2001. En realidad, la metodología regulatoria de la ARESEP no ha trascendido de la fijación de tarifas a la de regulación de la actividad a partir de indicadores de eficiencia, aspecto que se agrava cuando se comprueba que en la solicitud tarifaria del 2001 más del 40% de los costos de ICE - Electricidad se explican por el Sistema de Generación, y donde un incremento de un 1% en la tarifa de éste significa en promedio un crecimiento de un 0.5% en la tarifa del sistema al consumidor en la propuesta del ICE.

Lo anterior, cobra relevancia al analizar los costos por sistemas para el 2002 y compararlos con el 2001. Por ejemplo, los costos referentes a generación, disminuyen en aproximadamente un 15%, los costos de transmisión sólo se ven afectados por su crecimiento vegetativo, mientras que los gastos institucionales para el 2001 crecen en más de un 38% y para el 2002 sólo muestran un crecimiento del 7%. Ante lo anterior, y dada la ausencia de indicadores de gestión, es claro que los usuarios no pueden conocer con certeza cuál es el nivel de eficiencia con que funciona el ICE, ni determinar cómo pueden realizarse los ajustes pertinentes para superarlas.

iii.- Servicios de Correos de Costa Rica:

Mediante resolución No. RRG-1777-2001 del 9 de enero del 2001, el Regulador General resolvió la petición de revisión de las tarifas de sus servicios planteada por a la empresa Correos de Costa Rica S.A. A continuación se detalla la valoración realizada por los técnicos de la Autoridad Reguladora sobre los argumentos de oposición de la Defensoría de los Habitantes:

- Sobre los servicios de correos que debe regular la ARESEP:

La Defensoría manifestó que si el envío de todas las cartas y tarjetas postales con peso de hasta 2 kilos es el servicio público de correos y la ley no establece ninguna diferencia entre modalidades de envío, se debe interpretar que las tarifas para todas las modalidades de envío de correspondencia LC deben ser reguladas.

Resolución ARESEP:

"Sobre este punto la Dirección de Telecomunicaciones no ha hecho distingo de ningún tipo con respecto a lo que se denomina correo social, comercial o Servicio SEEX".

- Sobre los gastos, costos e inversiones reportadas

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 de los Habitantes consideró pertinente señalar 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) y el respeto del servicio al costo (artículo 3:b). Por tal motivo, 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 de los Habitantes solicitó a la ARESEP revisar los costos y gastos reportados y aceptar los que a la luz del artículo 32 sean necesarios, pertinentes y razonables para la prestación del servicio público de correo.

Comentario similar le merecieron a la Defensoría de los Habitantes las inversiones reportadas por la empresa.

Resolución ARESEP:

"Sobre este punto indicamos que siempre la Autoridad Reguladora ha sido muy celosa sobre este tema con el fin de no cargar costos que no corresponden a la tarifa".

- Sobre el sistema de descuentos planteado por la empresa Correos de Costa Rica:

La Defensoría de los Habitantes manifestó dudas en cuanto a la legalidad de tal sistema ya que si las tarifas del servicio público de correo serían fijadas de acuerdo con el principio de servicio al costo, la aprobación de un sistema de descuentos para un sector de usuarios podría estar introduciendo una desigualdad discriminatoria entre usuarios. Asimismo, la Defensoría consideró que con los descuentos en el fondo se podría estar creando un subsidio de los usuarios que no califican para obtener un descuento hacia los que sí podrían calificar para obtenerlo. Por ello, la Defensoría se cuestionó la razonabilidad y legalidad del sistema de descuentos propuesto por Correos de Costa Rica.

Resolución ARESEP:

Se desestimó lo planteado por la empresa.

iv.- Servicios 900:

Mediante resolución No. RRG-1815-2001 del 13 de febrero del 2001, el Regulador General resolvió la petición presentada por el ICE para la fijación de tarifas de varios servicios de telecomunicaciones, entre ellos, el servicio 900. La Defensoría de los Habitantes se apersonó al procedimiento haciendo dos observaciones:

1. Mediante resolución No. 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 de los Habitantes consultó a la Autoridad Reguladora si una disposición de esta naturaleza podía ser incorporada a la regulación de los servicios cuyas tarifas se discutían en el expediente de marras.

Resolución ARESEP:

"El ICE establecerá un sistema de facturación para los clientes que hagan uso de los servicios 900, de forma completamente independiente del recibo telefónico convencional, en el que se incluirá 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 a la base de datos."

2. ¿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?

Resolución ARESEP:

"... si bien técnicamente existe la posibilidad de que otros operadores diferentes del ICE puedan brindar servicios de telecomunicaciones a partir del acceso de un usuario nacional a una base de datos internacional, por medio de un servicio 900; el hecho de que por lo general, la tarifa que se cobra por los servicios 900 sea elevada, hace poco probable que los clientes de dicho servicio pretendan utilizarlo para tener acceso a algún operador de telecomunicaciones, localizado en el extranjero. No obstante, una de las condiciones de prestación del servicio que debe incluirse en el contrato entre el ICE y el proveedor, tiene que ver con la probable desconexión del respectivo servicio 900 por parte del ICE, en caso de que se detecte la realización de prácticas ilegales por medio de dicho servicio 900."

v.- Estudio Ordinario de precios de RECOPE

Mediante resolución No. RRG.1852-2001, la Autoridad Reguladora denegó la solicitud de incremento de un 13.74% en los precios plantel de los productos que expende RECOPE.

En su oposición, la Defensoría de los Habitantes reiteró que si bien los precios internacionales del petróleo influyen en los precios internos de los combustibles, la vía que el Poder Ejecutivo utilizó en el año 2000 para paliar el alza casi sostenida de los precios domésticos saldría más cara a todos los consumidores en contraposición con la rebaja porcentual del impuesto selectivo de consumo, tal y como se estaba demostrando con la petición de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), lo anterior debido a que el subsidio lo único que estaba haciendo era posponer el incremento de los hidrocarburos.

Esta situación se puso en evidencia ya que el Poder Ejecutivo únicamente trasladaría a RECOPE la suma de \$5.400 millones, mientras que la empresa tiene una carga financiera superior a los \$10.000 millones, de los cuales más de \$1.000 millones corresponden a intereses. Esta situación clarificaba que del 13.74% que se estaba solicitando, se explicaba por la diferencia entre los préstamos que hizo la empresa y lo que el gobierno reconocería como subsidio.

Asimismo, se cuestionó la estructura de precios que RECOPE tiene para fijar el precio por el tipo de combustible donde existe más del 60% de los productos que RECOPE expende generan pérdidas recayendo las ganancias fundamentalmente sobre las gasolinas, con lo cual se estaban dando subsidios entre productos sin criterios económicos ni sociales, situación que no está acorde con el III Plan Nacional de Energía que propugna por la transparencia en la fijación de los distintos precios y tarifas que asigna la Autoridad Reguladora.

Con respecto a los subsidios cruzados entre productos, la ARESEP en su resolución establece que desde setiembre de 1998 viene tratando de modificar la estructura de precios de RECOPE, donde para la petición que hizo la Empresa para el 2000 se realizaron correcciones a la misma de forma que los productos de mayor calidad reflejen de mejor manera el comportamiento de los precios internacionales.

De igual forma, coincide con la Defensoría en la resolución No. RRG-1852-2001 cuando manifiesta que *"No cabe duda que RECOPE debe hacer los esfuerzos necesarios para tener una contabilidad de costos en el mediano plazo, con el fin que le sirva como instrumento de evaluación de sus procesos productivos y administrativas"*. Lo anterior, evidencia que las preocupaciones de la Defensoría de los Habitantes son plenamente compartidas por la Autoridad Reguladora como se desprende claramente en su resolución cuando realiza los comentarios a los planteamientos esbozados en la Audiencia Pública por esta Institución.

vi.- Tarifas del servicio de alcantarillado sanitario de la ESPH

En la resolución de la ARESEP se analiza una a una las observaciones de la Defensoría las cuales puede considerarse obtuvieron un balance satisfactorio para la Institución.

vii.- Tarifas del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) para el servicio de agua potable

En lo que respecta a la inconformidad de la Defensoría en relación con la estructura tarifaria vigente por bloques de consumo que mantienen un precio fijo por m³ a mayores consumos, lo que se considera puede motivar consumos irracionales o excesivos, indicó la ARESEP que el AyA ha manifestado en diversas ocasiones que está elaborando un estudio para modificar la estructura tarifaria y que en razón de que no ha presentado una solicitud para modificar la estructura vigente, la ARESEP le está solicitando un planteamiento para simplificar la estructura vigente que a la vez considere el aspecto de la racionalización del consumo de agua.

Reconoció también la ARESEP que la Defensoría llevaba razón al señalar que no se presentó un análisis de la gestión de cobro y que esa institución determinaría qué porcentaje de los incobrables le reconocería.

Con respecto a una serie de observaciones relativas a los gastos operativos, indicó la Autoridad Reguladora que las explicaciones dadas por AyA en la Audiencia Pública aclararon satisfactoriamente las dudas de la Defensoría.

c. Impugnación de resoluciones tarifarias

i.- Impugnación de la resolución que aumentó las tarifas de los servicios eléctricos del ICE

Mediante resolución No. RRG-1835-2001, el Regulador General resolvió la petición presentada por el ICE para revisar y ajustar las tarifas del servicio eléctrico prestado por esa Institución.

En ella, el Regulador General decidió apartarse parcialmente de algunas recomendaciones elaboradas por los técnicos de la Autoridad Reguladora. Así, la impugnación del incremento tarifario por parte de la Defensoría tuvo su origen en el tema de cómo se deben contabilizar las cuotas de arrendamiento, por cuanto los técnicos de ARESEP plantearon una serie de observaciones teóricas para los proyectos tipo COT, concluyendo que "*es inapropiado simplemente reconocer los pagos del arrendamiento pagaderos como un gasto en el estado de resultados.*", y que por lo tanto no deben ser incluidas como gastos y por lo tanto bajo esta modalidad no deben afectar el nivel de las tarifas.

Adicionalmente, en el mismo punto los técnicos de la ARESEP establecieron que "*Consecuentemente, para reconocer los gastos por arrendamientos y COT, es indispensable que el ICE demuestre, aparte del cumplimiento de los requisitos formales de estas operaciones, el cumplimiento de todo lo que indica la doctrina contable para casos de transacciones tan particulares como los son este tipo de operaciones, donde en todo momento, debe prevalecer la sustancia antes que la forma*".

En el considerando 1.6 en la página 10 de la resolución RRG-1835-2001 denominado "*Con relación al tratamiento de los COT*", los técnicos de ARESEP establecieron que para reconocer los

gastos por arrendamientos y COT, es indispensable que el ICE se ajuste a la Norma Internacional de Contabilidad de Arrendamientos (NIC 17), situación que no se dio en la solicitud tarifaria de marras. Adicionalmente, indicaron en el considerando VI que los COT deben ser contabilizados como *ACTIVOS-PASIVOS del ICE*, ya que "El contabilizarlos como activo del ICE generará depreciación y rentabilidad en el período útil de vida del bien, pero financiera y tarifariamente es más gravoso e importante el monto que se paga por alquiler. (el subrayado no corresponde al original).

Al resolver lo relativo al tratamiento contable de los proyectos de Construcción, Operación y Transferencia, y a pesar de reconocer que el tratamiento teórico que realizan sus técnicos es el que más beneficia al consumidor, el Regulador General decidió en el punto II *"Considerar como un costo o gasto tarifario, los costos de alquiler o arrendamiento de los proyectos construidos y operados bajo la modalidad COT..."*, sin establecer de forma clara y contundente las consideraciones teóricas sobre las cuales se apartó del criterio técnico.

A pesar de lo anterior, y de forma contradictoria, en el punto XXVI de las disposiciones generales el Regulador estableció que "En los futuros estudios tarifarios del sistema de generación, el ICE deberá tomar todas las medidas necesarias para garantizarse que las erogaciones correspondientes a los contratos de tipo "Construcción, Operación y Transferencia" alquileres y similares, se registren contablemente conforme lo dicta la doctrina a que se ha hecho referencia en este documento". (El subrayado no corresponde al original)

A partir de lo anterior, y dada la existencia de criterios divergentes en torno al tratamiento contable que se les debe realizar a los C.O.T., y que además el sustento teórico de los técnicos de la Autoridad Reguladora no fue mejorado ni desvirtuado por el Regulador General, pues los argumentos fueron insuficientes y carentes de análisis técnico, la Defensoría de los Habitantes, en aras de salvaguardar el interés de los consumidores interpuso un recurso de revocatoria parcial y apelación en subsidio contra la resolución RRG-1835-2001 en lo que se refiere a la decisión del señor Regulador General de separarse del criterio de la Dirección de Energía y Concesión de Obra Pública de incorporar las compras de energía de los proyectos COT como gasto.

ii.- Impugnación de la resolución que fijó las tarifas telefónicas:

Del informe técnico No. 473-DTE-2001 y la resolución No. RRG-1832-2001 puede desprenderse que las observaciones y argumentos de oposición expresados por la Defensoría ante la solicitud de ajuste tarifario presentada por el ICE para los diversos servicios telefónicos no sólo fueron analizados por los técnicos de la ARESEP sino que éstos coincidieron con la posición de la Defensoría. La fundamentación de los técnicos para determinar los ajustes recomendados retoma lo dicho por la Defensoría y justifica precisamente lo solicitado durante la audiencia pública: un ajuste menor que el solicitado por el ICE en el servicio de telefonía básica, no aumentar el cargo por cuota de instalación y reconexión de servicios, y revisar la propuesta de ajuste de las tarifas del Sistema Celular con miras a que no se aumentaran las tarifas, lo cual fue aprobado por la ARESEP salvo en el caso del minuto adicional en tarifa reducida que pasó de ¢20 a ¢23. Las recomendaciones de la Dirección de Telecomunicaciones fueron casi en su totalidad avaladas por el Regulador General al resolver la petición, con lo cual avaló la posición de la Defensoría.

Sin embargo, en la resolución RRG-1832-2001 el Regulador General acordó separarse del criterio de la Dirección de Telecomunicaciones para incorporar como gasto tarifario el monto que el ICE proyectó que deberá pagar por concepto de impuesto sobre la renta, a pesar de que el ICE no lo solicitó en su petición inicial. Ante esta decisión la Defensoría recurrió parcialmente la citada resolución manifestando que el monto del impuesto sobre la renta, proyectado o efectivamente pagado, no sólo no puede por su misma naturaleza ser considerado como gasto tarifario, sino que - más aún- cargarlo a las tarifas es ilegal.

El impuesto sobre la renta es un impuesto directo que grava las utilidades de su titular, en este caso, el ICE. Trasladar esa carga a las tarifas de los servicios de telecomunicaciones como un gasto tarifario más, equivale a desnaturalizar el impuesto y transformarlo en un impuesto indirecto, facultad que no le asiste a la Autoridad Reguladora, por estar reservada al Poder Legislativo.

Al incluir el impuesto en el cálculo de las tarifas, ARESEP estaría permitiendo -sin estar constitucionalmente autorizada para ello- que el impuesto sobre la renta sea trasladado al usuario de los servicios de telecomunicaciones, quien no es titular de esa obligación tributaria como sí lo es del pago del impuesto sobre las ventas. En otras palabras, al considerarse el impuesto de la renta como otro componente de las tarifas, ARESEP estaría desnaturalizando este tributo convirtiéndolo – de hecho y contrariando no sólo la ley sino a la Constitución misma- en un impuesto indirecto que terminarían pagando los usuarios de las telecomunicaciones sin estar obligados a ello, al no ser los sujetos pasivos de este tributo.

Por otro lado, la Ley de Sujeción de Instituciones Estatales al pago del Impuesto sobre la Renta, Nº7722 de enero de 1998, establece en su artículo 2 que:

“La aplicación de esta ley en ningún caso podrá repercutir en los montos de las tasas y tarifas ni en los precios públicos que cobran las instituciones mencionadas en el artículo anterior por prestar servicios o vender bienes.”

En esta norma, el legislador fue claro en preveer – aunque por la naturaleza del impuesto sobre la renta no era ni siquiera necesario hacerlo- que el importe que las instituciones estatales afectas a este impuesto hayan pagado o vayan a pagar, no puede ser trasladada a las tarifas de los servicios públicos, lo cual equivale a decir que la ley expresamente prohíbe considerar tales montos como gasto tarifario.

Finalmente, en su recurso de revocatoria parcial y apelación en subsidio, la Defensoría señaló que mediante resolución RJD-098-99 del 19 de agosto de 1999, la Junta Directiva de ARESEP resolvió un recurso de apelación interpuesto por la Defensoría contra la resolución RRG-751-99 en la cual el Regulador General había reconocido el impuesto sobre la renta pagado por los expendedores de combustibles como un gasto tarifario. La Junta Directiva acogió el recurso de la Defensoría resolviendo que *“desde el punto de vista jurídico, técnico, tributario y tarifario, el impuesto sobre la renta no constituye un gasto inherente a la prestación del servicio público.”*

2. Nombramiento ilegal de representante del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) ante el Consejo de Transporte Público

La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio a raíz de varias llamadas de habitantes y denuncias en los medios de prensa, en los que se informó que una empresaria del sector transporte había sido nombrada representante del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) ante el Consejo de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Ante esta situación, la Defensoría trasladó al MINAE la inquietud por dicho nombramiento pues consideró que existía un desequilibrio en la representatividad de los sectores ante el Consejo de Transporte Público y le solicitó los criterios y sustento legal aplicados para la designación de dicha persona.

En respuesta, el MINAE señaló que en la integración del Consejo de Transporte Público se convino para que hubiera un mayor equilibrio de los sectores representados ante el Consejo, y que a su vez se nombrarían representantes de los autobuseros de rutas cortas, de los autobuseros de rutas largas, de los taxistas y de la Unión de Gobiernos Locales y de los usuarios, motivo por el cual el MINAE designó a la empresaria como representante de los autobuseros de rutas cortas.

La Defensoría no estuvo de acuerdo con la respuesta del MINAE y le indicó que la conformación del Consejo de Transporte Público, tal y como señala el artículo 8 de la Ley No. 7969 (Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi) expresamente establecía que debería estar conformado por el Ministro de Obras Públicas y Transportes o su delegado, el Director General de Transportes del MOPT, un representante del Ministerio de Ambiente y Energía, designado por el Ministro del ramo, un representante del sector empresarial del transporte remunerado de personas -buses, microbuses o busetas-, un representante del sector empresarial en la modalidad de taxi, un representante de la Unión de Gobiernos Locales y un representante de los usuarios.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría consideró que la inclusión de una representante más por parte de los empresarios, contravenía la normativa que rige la materia. Indicó, además, que si el legislador hubiera tenido la intención de que algún gremio tuviera más de un representante en el Consejo así lo hubiera establecido; de la misma forma, si no hubiese considerado necesaria la participación del MINAE en ese órgano, no hubiera incluido su representación. Sin embargo, tal representación está contemplada y ello implica la designación de una persona que reúna las condiciones suficientes para actuar en representación del Ministerio y a quien éste pueda pedir cuentas por sus actos como representante. En ese sentido, a criterio de la Defensoría, la persona designada por el MINAE no reunía estas características y no puede válidamente representar al MINAE.

Por otro lado, la Defensoría consideró que con la participación de un miembro del sector empresarial en lugar de un funcionario del MINAE, se colocaba en una posición desventajosa a los usuarios del transporte público, ya que además de darle mayor participación proporcional al sector empresarial, se eliminaba la representación del MINAE, ente al que por ley le compete velar por el mejoramiento y protección del medio ambiente, aspecto fundamental en el transporte público por ser ésta una actividad altamente contaminante.

A pesar de lo anterior, el MINAE manifestó su oposición a lo externado por la Defensoría.

Por otra parte es importante señalar que al respecto la Procuraduría General de la República, emitió una opinión jurídica señalando que "*El representante del MINAE ante el CTP debe ser un funcionario de ese Ministerio y, en la medida de lo posible, con autoridad suficiente para tomar decisiones en nombre del órgano que está representando.*" Si bien tal y como expresamente se manifiesta en dicho texto, esta opinión jurídica no tiene carácter vinculante para la Administración, sí arrojó luz sobre el problema en cuestión. Del documento transcrito se desprendía que llevaba razón la Defensoría cuando señaló al MINAE la improcedencia del nombramiento realizado.

Con base en lo anteriormente expuesto la Defensoría de los Habitantes realizó las siguientes consideraciones:

a) Violación al principio de legalidad. Si bien es cierto no existe requisito expreso en el artículo 8 de la Ley No. 7969 que determine las características que deberán tener las personas que se nombren como representantes de los diferentes sectores ante el Consejo de Transporte Público,

es indudable que lo que la norma pretende es que cada una de éstas personas represente a un determinado sector interesado en la actividad de transporte público.

De dicha norma se desprende la intención del legislador de que los diversos sectores involucrados en esta actividad estén justa y equilibradamente representados, de manera que puedan conciliarse derechos e intereses para una mejor prestación del servicio.

La Defensoría de los Habitantes considera que en el caso particular del representante del MINAE, indudablemente el papel de dicho representante en el Consejo debe ser el de vigilar que se tomen decisiones que no afecten el medio ambiente y que sean acordes con las políticas de aire limpio que han venido impulsando tanto el MOPT como el MINAE; motivo por el cual se hace indispensable que dicho representante no sólo sea un funcionario del MINAE sino que se trate de una persona cuya formación académica y conocimientos garanticen la mejor representación de esa institución.

Por otra parte, la Defensoría considera que el nombramiento en cuestión contraviene el principio de legalidad (artículos 11 de la Constitución Política y de la Ley General de la Administración Pública), al señalar el MINAE que se procedió a dicho nombramiento al no existir norma que lo impidiera, lo cual es una aplicación en sentido inverso de dicho principio.

b) El MINAE no puede delegar la representación ante el Consejo de Transporte Público.

A pesar de que el MINAE manifiesta en su escrito que la designación de marras es su responsabilidad, la Defensoría considera que con ello se transgrede lo establecido en la Ley General de Administración Pública en su artículo 66 en cuanto a que *las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles.*

En el caso en cuestión, el MINAE delegó una potestad delegada por el legislador a ese Ministerio, lo cual es a todas luces ilegal, por cuanto la persona nombrada no es funcionaria de la institución, no tiene ningún ligamen con la misma, ni cuenta con experticia en materia ambiental que justifique dicha designación, pues de la información aportada por el MINAE no se desprende que ostente atestados académicos que así lo demuestren.

Aunado a esto, los artículos 89 y 90 de la Ley General de Administración Pública señalan claramente la imposibilidad de delegar las potestades delegadas y cuando mucho autorizan la delegación de funciones en el inmediato inferior, lo cual no corresponde a lo actuado en el caso de la señora Ramírez Arias ya que no es funcionaria del MINAE.

c) Los límites de la discrecionalidad administrativa.

Manifiesta el MINAE que mientras la señora Ramírez no incumpla las obligaciones que adquirió al aceptar la representación de esa institución, cosa que no ha ocurrido, carece de fundamento revocar ese nombramiento; sin embargo, ese Ministerio no indicó cuáles serán los mecanismos que permitirán controlar que el MINAE esté siendo bien representado ni cómo le girará instrucciones a dicha señora o cómo garantizará su cumplimiento.

De lo manifestado la Defensoría colige que el Ministerio alega tener potestad discrecional en el nombramiento de marras. Al respecto, la Defensoría trajo a colación lo dispuesto por la Ley General de Administración Pública: " Art. 15: inc. 1 La discrecionalidad podrá darse incluso por ausencia de ley en el caso concreto, pero estará sometida en todo caso a los límites que le impone el ordenamiento expresa o implícitamente, para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable. Y Art. 91: El delegante tendrá siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado

y podrá ser responsable con éste por culpa en la vigilancia. Solo habrá lugar a culpa en la elección cuando ésta haya sido discrecional”.

La discrecionalidad no es una libertad irrestricta de la Administración, ya que toda potestad es conferida por la ley como instrumento para la obtención de un fin específico, el cual normalmente está implícito, pero que en todo caso debe cumplir una finalidad pública.

La discrecionalidad consiste en una capacidad de la Administración de decidir entre varias opciones la más conveniente a los fines de la comunidad. En el caso que nos ocupa, la misma ley N° 7969 ha establecido cuáles son los representantes que deberán formar parte del Consejo de Transporte Público. Sin embargo, en el caso de la representante del MINAE, no ha quedado claramente establecido ni los motivos ni la conveniencia del nombramiento realizado. Antes bien, ha quedado demostrado que dicho nombramiento ha sido inconveniente para el equilibrio que debe mantenerse en la representatividad de los sectores en el CTP, motivo por el cual no es de recibo que se argumente la discrecionalidad cuando se está actuando en contra de la misma ley que establece quiénes han de tener representación ante dicho Consejo.

d) Sobre la competencia de la Defensoría de los Habitantes para conocer este asunto.

El MINAE manifestó que lo recomendado por la Defensoría constituyó una intromisión injustificada en las competencias asignadas por ley a la jerarca de esa institución. Al respecto, la Defensoría consideró lo establecido en los artículos 1° y 12 de la Ley No. 7319 (Ley de la Defensoría de los Habitantes) que establecen la obligación de la Defensoría de velar porque las actuaciones del sector público se ajusten a la moral, la justicia, el ordenamiento jurídico y los principios generales del Derecho; así como a realizar cualquier investigación, de oficio o a petición de parte que permitan el esclarecimiento de las actuaciones materiales, actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público, contando con la posibilidad, si el caso lo amerita de presentar denuncias ante el Ministerio Público.

Con fundamento en lo anterior la Defensoría recomendó al MINAE revocar el nombramiento cuestionado ante el Consejo de Transporte Público y proceder al nombramiento de un nuevo representante que cuente con los requisitos de legitimidad e idoneidad para ejercer sus funciones dentro de dicho Consejo.

En atención a dicha recomendación, con fecha 4 de junio del año en curso se recibió oficio del MINAE en el que el Lic. Iván Vincenti Rojas, Ministro a.i. del MINAE comunicaba al Ministro de Obras Públicas y Transportes la destitución de la señora Kathya Ramírez Arias como representante del MINAE ante el Consejo de Transporte Público, siendo sustituida por el Ing. Guillermo Porrás Sandoval, Contralor Ambiental de dicho Ministerio.

3. Protección al consumidor

a. Aumento en el precio de los lácteos

Pocos días antes de Semana Santa las plantas productoras de productos lácteos aumentaron prácticamente los precios de todos los productos, sin que la prensa lograra comunicarse con las respectivas gerencias para obtener una explicación al respecto.

Como se trata de un producto básico de primera necesidad, la Defensoría de los Habitantes consideró oportuno solicitar información al respecto al ente encargado de la protección del consumidor. Es así como con fecha 18 de abril de 2001 se le remitió un oficio al Ministro de Economía, Industria y Comercio, recordándole que el artículo 46 de la Constitución Política, así como el artículo 29 incisos a) y b) de la Ley No. 7472 determinan como un derecho del consumidor la protección de su salud e intereses económicos, así como a recibir un trato equitativo. Por otra parte según el artículo 30 de la misma ley, es función esencial del Poder Ejecutivo estructurar una canasta básica que satisfaga, por lo menos, las necesidades de los costarricenses cuyo ingreso sea igual o inferior al salario mínimo establecido por ley y regular, cuando lo considere necesario, los bienes y servicios que la componen.

Se puntualizó que un producto básico por excelencia es la leche, alimento fundamental para la alimentación de los niños y su sano crecimiento, la cual tanto homogeneizada como en polvo, fueron incluidas en la Canasta Básica mediante decreto No. 24852-MEIC del 13 de diciembre de 1995. Por ello, inquietaba a la Defensoría el hecho de que la industria lechera hubiera acordado aumentar el precio de la leche y de otros lácteos en un monto importante, especialmente para la leche homogeneizada y pasteurizada, que es la de consumo masivo en los segmentos más empobrecidos de la población.

Asimismo, y considerando que es competencia del MEIC dar seguimiento al comportamiento del precio y abastecimiento de los productos básicos, se le solicitó informar lo siguiente:

1.- si había hecho el MEIC un estudio de costos de producción de estos productos o al menos –en lo que respecta a la leche pasteurizada- una actualización de los costos de producción de acuerdo al modelo que para tal fin se venía aplicando en el pasado. De ser así, se le solicitó indicar si se consideraba que el aumento era justificado o resultaba excesivo. También se le solicitó aportar los cálculos pertinentes.

2.- si el MEIC había investigado si el aumento es producto de un acuerdo entre plantas. Esto por cuanto el artículo 10 de la Ley No. 7472 prohíbe las prácticas monopolísticas que impidan o limiten la competencia y en el artículo 11 inciso a) se determina que una práctica monopolística absoluta es fijar, elevar, concertar o manipular el precio de compra o venta al que son ofrecidos o demandados los bienes o servicios de los mercados o intercambiar información con el mismo objeto o efecto.

3.- Adicionalmente se le preguntó qué medidas había tomado el MEIC para salvaguardar los derechos del consumidor y para constatar que no se hayan dado o se estén dando prácticas monopolísticas en el mercado de los lácteos y si se tomaría alguna medida arancelaria a efecto de que el consumidor tenga otras alternativas de consumo en cuanto a precio y calidad de la leche.

El señor Ministro contestó indicando que la leche se liberó desde marzo de 1999 y que desde ese momento no se usa el modelo para ningún fin. También indicó que en los monitoreos de precios que hace el ministerio no se ha detectado que los aumentos obedezcan a acuerdos de precios –cosa extraña pues un simple monitoreo no va a revelar tal situación- y que en el pasado los aumentos de este producto han sido inferiores a la inflación.

La respuesta ha sido débil pues demuestra que falta una atención profunda a los problemas del consumidor, aunque al final el señor ministro indica que un estudio sobre el sector lácteo de Costa Rica está actualmente en proceso.

b. El mercado del arroz

En los últimos años la producción nacional de arroz ha sido insuficiente para cubrir la demanda local, esto ha hecho que se haya tenido que importar aproximadamente un tercio de la demanda anual.

El año pasado se importó arroz en granza a un precio 42% más barato que el de producción propia, precio que en términos reales es aún más bajo, pues se debe considerar que el arroz importado tiene menos humedad y grano quebrado que el nacional, por lo que de él se obtiene un mayor rendimiento granza-pilado haciendo que por kilo el producto final sea aún más barato. Lo anterior sin considerar que este arroz viene seco, que el costo del secado está contemplado en el precio oficial y que en este caso del arroz importado el industrial no incurre en éste, ganándose también ese margen adicional.

El Gobierno tomó entonces la decisión de gravar el arroz importado con un arancel del 35%, o sea lo elevó al máximo permitido y adicionalmente dictó una medida de salvaguardia especial adicional consistente en una tasa 30%.

Todo lo anterior causó honda preocupación a la Defensoría de los Habitantes en razón de que siendo una de las pocas oportunidades en que el consumidor podía haber sido beneficiado con un efecto positivo de la apertura comercial, y en especial por tratarse de un producto básico por excelencia, el efecto se neutralizó favoreciéndose al sector arrocero y al fisco.

En razón de lo anterior, en apego al mandato que el artículo 1º de la Ley N°7319 y con fundamento también en lo que establece la Ley N° 7472 en los artículos 29 inciso b) y el artículo 30 inciso e), la Defensoría solicitó al Señor Ministro de Economía, Industria y Comercio informar cuál es la situación actual del mercado del arroz y cómo se están afectando los intereses del consumidor ante la posibilidad de que se estuviera presentando desabastecimiento interno o insuficiencia de las existencias de producción nacional para suplir las necesidades del mercado, por lo que se le solicitó informar lo siguiente:

- 1.- Monto en toneladas métricas del desabastecimiento de arroz esperado para el año 2001.
- 2.- Si ha habido importaciones en este año, bajo qué modalidad se han realizado y a qué precio (FOB y CIF). Indicar también las características del arroz y quién ha hecho las importaciones.
- 3.- Si aún no se ha importado, informar cantidad a importar, precio internacional (FOB y CIF), las características del producto y si ya se determinó quienes van a ser los importadores, indicar los nombres de las personas o empresas.
- 4.-Cuál va a ser la política arancelaria a aplicar por el gobierno a las importaciones del año 2001.

A los anteriores cuestionamientos el MEIC respondió informando que se requería importar 38.570TM de pilado o 56.721TM de granza para cubrir faltante de marzo a junio de este año, recalcando que no había ningún control sobre la cantidad a importar ya que era decisión del mercado. También suministró información relativa a los costos de importación aunque no los reales sino un cálculo preparado por OFIARROZ, con base en un precio granza 55/70 de USA. Sobresale entre los costos de esta proyección un renglón de impuestos de alrededor de un 40% y que comprende un 35% de arancel – demasiado alto para un bien básico y además escaso- y además una salvaguarda de un 3.1% sobre el CIF y otros impuestos pequeños.

Adicionalmente se informó que no se tiene información sobre quién ha importado el arroz, el precio ni las características o calidades de las importaciones, tampoco indicó a la Defensoría cuál va a ser la política arancelaria a aplicar por el Gobierno.

De todo lo anterior la Defensoría colige que es poco el interés del Poder Ejecutivo en dar seguimiento a lo que ocurre con este producto, que puede decirse que es uno de los más básicos. Por otra parte, es claro el matiz fiscal del tema, ya que tomando el precio medio de las tres alternativas de OFIARROZ el fisco tendrá con las importaciones de este año un ingreso aproximado de \$4.049.879.4, o sea aproximadamente ₡1.316.210.805.00 (mil trescientos dieciséis millones de colones), razón por la cual no ha bajado los aranceles para que los habitantes se beneficien de los precios favorables del mercado internacional.

c. Canasta Básica empleada en el cálculo del Índice de Precios al Consumidor.

A través de la prensa, la Defensoría de los Habitantes ha tenido conocimiento de la inquietud de los sindicatos con respecto a la validez o vigencia de la Canasta Básica que se utiliza en la valoración del Índice de Precios al Consumidor por considerar que "está devaluada". Este tipo de inquietud se ha escuchado muchas veces, de diversas fuentes.

Al respecto, si bien la Defensoría sabe que el índice de precios al consumidor es una medida de la variación de los precios de mercado de los productos que conforman la canasta básica y que ésta —explícita ó implícitamente— comprende el universo de todos los productos que consumen los hogares del país, también considera que diez años o más es tiempo suficiente para que los hábitos de consumo de los habitantes hayan variado y por ende, que la Canasta Básica actual pueda haber dejado de cumplir su función.

En un proceso de apertura de mercado como en el que se encuentra inmersa Costa Rica, con la consecuente mayor oferta de bienes y servicios de la más variada calidad y precio, es de esperar que los consumidores demanden otros productos o tal vez los mismos pero en cantidades o proporciones diferentes. Además, deben considerarse las variaciones que haya sufrido el ingreso familiar, producto de este mismo proceso. Este hecho hace que la Canasta Básica quizás ya no sea representativa o la más adecuada para medir el comportamiento de los precios y por ende la inflación. Por lo tanto la Defensoría considera necesario señalarlo, a fin de que se tomen las previsiones del caso para que se realice una nueva encuesta de Ingresos y Gastos que sirva para construir una nueva Canasta Básica a ser utilizada en el Índice de Precios al Consumidor.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes manifestó al Ministerio de Economía, Industria y Comercio que espera que a la mayor brevedad posible se inicie un proceso transparente que culmine en una nueva Canasta Básica que goce de la confianza de la que no goza la vigente.

En respuesta, el señor Ministro de Economía, Industria y Comercio, manifestó que comparte con la Defensoría de los Habitantes el interés porque el proceso sea transparente y que está consciente de que la utilidad de los indicadores depende de su precisión, misma que solo puede obtenerse si el ente responsable cuenta con la autonomía necesaria. Además informó que en una comisión en la que están participando los diversos sectores interesados y en la cual también se ha integrado el señor Viceministro de esa cartera, se están realizando conversaciones al respecto, pues se considera que la utilidad de los indicadores depende de su precisión. Agregó también que el proceso a seguir ahora aunque requiere de apoyo político, tiene un contenido técnico importante que no debe ser contaminado, por lo que el MEIC se mantendrá vigilante de este proceso, procurando la transparencia.

A raíz de esta respuesta del MEIC, la Defensoría de los Habitantes indicó que con agrado comprobó la coincidencia de criterios entre ambas instituciones con respecto a lo que debe ser y cómo debe elaborarse una canasta básica con total transparencia.

Asimismo, la Defensoría manifestó que el tema de la Canasta Básica y la medición del IPC es sumamente importante para la Institución, toda vez que estos instrumentos son fundamentales para la protección de los derechos de los habitantes como consumidores, usuarios, trabajadores, por cuanto el Índice de Precios al Consumidor se utiliza en el cálculo de precios y tarifas, salarios, reajuste en cobros, contratos y proyecciones en estudios y evaluaciones.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes externó su interés por participar en la comisión que se formó para el análisis de la problemática de la Canasta Básica, con un representante del Área de Asuntos Económicos en calidad de observador. A la fecha de este Informe se espera la respuesta a nuestra solicitud.

4. Calidad del servicio de transporte colectivo: Un esfuerzo continuado

Durante el periodo, la Defensoría de los Habitantes ha continuado trabajando en el tema de la calidad del servicio de transportes en tres vertientes: como representante de la Defensoría en la Subcomisión para la redacción del proyecto de Ley General de Transporte Colectivo, como parte del Convenio Institucional Proyecto Aire Limpio MOPT/GTZ y en la atención de quejas.

a. Subcomisión para la redacción del proyecto de Ley General de Transporte Colectivo:

La Comisión Especial Mixta de la Asamblea Legislativa que analiza el proyecto de Ley General de Transporte Colectivo delegó en una subcomisión la redacción del texto del proyecto de ley con el objetivo de lograr el mayor consenso posible entre los sectores representados en la Comisión Legislativa. La Subcomisión fue integrada por la ARESEP, el MOPT, asesores parlamentarios, representantes de los empresarios de transporte colectivo y la Defensoría de los Habitantes. Durante varios meses esta subcomisión analizó las propuestas y recibió a representantes del MINAE, el Consejo Nacional de Rehabilitación, CONADECO, empresarios de transporte colectivo y transportes especiales (estudiantes, trabajadores, universitarios y turísticos) y municipalidades entre otros. Así mismo analizó las posiciones de cada una de las instituciones y sectores representados en la Comisión Legislativa.

Producto de ese trabajo, la subcomisión presentó a la Comisión Especial Mixta un borrador de proyecto de ley el cual contenía los temas sobre los cuales hubo consenso entre los sectores y aquellos temas sobre los cuales no hubo consenso, como es el caso del plazo de la concesión, en relación con el cual la Defensoría de los Habitantes mantuvo su criterio en cuanto a que no existen argumentos técnicos suficientes que justifiquen un plazo de 30 años.

En relación con la calidad del servicio, satisface a la Defensoría el hecho de que éste se manifiesta en el borrador del proyecto de ley como uno de sus pilares fundamentales. Así, el borrador parte de la premisa de que un servicio de transporte colectivo que cumpla con las condiciones establecidas por la Administración, que se adapte y responda a las nuevas necesidades

y que garantice la seguridad de los usuarios, es lo que éstos esperan recibir a cambio de la tarifa que deben pagar.

Con base en tal premisa, el borrador del proyecto otorga rango de ley al Sistema para la Evaluación de la Calidad del Servicio de Transporte Colectivo, producto del trabajo de la Comisión Interinstitucional conformada por la ARESEP, el MOPT, el Proyecto Aire Limpio y Transporte MOPT/GTZ y la Defensoría de los Habitantes y adopta el concepto de calidad del servicio definido por esa Comisión: es calidad del servicio "*el 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 de transportación y las expectativas de la población servida.*"

En concordancia con la filosofía que inspira el borrador del proyecto, se establece que obligatoriamente y so pena de una sanción pecuniaria, todos los operadores anualmente deben someterse a una evaluación de la calidad del servicio. Asimismo, cada año el Consejo de Transporte Público determinará cuáles operadores no se han sometido a la evaluación y ordenará que se realice.

De acuerdo con el texto propuesto por la subcomisión, la calificación anual de la calidad del servicio forma parte de la Calificación Anual de Desempeño de los operadores de transporte colectivo. El otro rubro que comprendería la Calificación Anual del Desempeño es el Puntaje de Infracciones que se determinaría según las faltas que el operador haya cometido en un año.

El borrador propuesto por la subcomisión también crea una Calificación Quinquenal que es el promedio de las calificaciones anuales de desempeño de los operadores en un periodo de 5 años consecutivos. El operador que obtenga una calificación quinquenal inferior a 7 será objeto de un procedimiento de caducidad.

Los resultados de las evaluaciones establecidas en la ley serían de acceso público en el registro que para el efecto establezca el Consejo.

Otro aspecto relacionado con la calidad del servicio que está contemplado en el borrador propuesto por la subcomisión y que resulta ser una innovación en la regulación hasta ahora existente en materia de transporte público es la creación de un régimen sancionatorio con las siguientes características:

- Respeto al principio del debido proceso y al derecho de defensa mediante la creación de un procedimiento sancionatorio específico.
- Tipificación de infracciones de acuerdo con los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad.
- En el caso del transporte colectivo, clasificación de las infracciones y las sanciones en leves, graves y muy graves según su naturaleza y los perjuicios acarreados.
- Tipificación de las causales de caducidad de las concesiones o cancelación de los permisos de transporte colectivo.
- Si bien es cierto, la ley prevé sanciones para diversas conductas, también se prevé que cuando ello sea posible, el Consejo prevenga al operador para enmendar la situación anómala.
- La competencia sancionatoria es atribuida exclusivamente al Consejo de Transporte Público. Si un oficial de tránsito tiene conocimiento de una situación que pueda constituir una infracción de las tipificadas en la ley, deberá remitir un informe al Consejo para lo que corresponda.
- Según el tipo de infracción cometida, se anotarán uno, dos o tres puntos en el Historial de Infracciones de cada operador, lo cual anualmente conformará su Puntaje de Infracciones y representará el 50% de la Calificación Anual de Desempeño.
- Tipificación de infracciones cometidas por los conductores del transporte colectivo.

- Tipificación de las infracciones y sanciones en los casos de los licenciarios de servicios especiales, así como las causales de cancelación de las licencias.
- Tipificación de la sanción por incumplimiento del canon al Consejo de Transportes.

El borrador propuesto por la subcomisión fue acogido por la Comisión Especial Mixta como texto sustitutivo y a la fecha del presente informe está pendiente de discusión en la Comisión.

b. Convenio Interinstitucional Proyecto Aire Limpio MOPT/GTZ

La Dirección de Asuntos Económicos ha continuado con su labor dentro de la Comisión interinstitucional de Calidad del Servicio trabajando en los siguientes temas:

- **Determinación de las especificaciones técnicas de la flota de transporte colectivo:**

El actual sistema rector del transporte colectivo muestra como debilidad la falta de estandarización de las características técnicas que deben reunir los vehículos dedicados a prestar ese servicio. Al no existir estándares mínimos definidos, el Estado no está en capacidad de garantizar a los usuarios que las unidades de transporte colectivo reúnen las condiciones mínimas de calidad de operación, seguridad y mejor tecnología según el tipo de ruta de que se trate. Esta situación tiene dos consecuencias para los usuarios: Desde el punto de vista de la calidad del servicio no se garantiza ésta ni su homogeneidad en todas las rutas; desde el punto de vista tarifario, no existe garantía de que se esté reconociendo en las tarifas el costo de las unidades que realmente deberían operar y existe la posibilidad de que algunas tarifas estén por ello sobrevaluadas.

Ante esta situación, en el marco del citado Convenio Interinstitucional se constituyó un grupo de trabajo técnico que estudió y propuso los lineamientos básicos para la estandarización de las características más relevantes de las unidades destinadas al transporte colectivo. Esa propuesta se discutió con transportistas, importadores y fabricantes de vehículos de transporte colectivo, usuarios, Consejo Nacional de Rehabilitación y otras entidades en un taller coordinado por la GTZ y la Comisión Interinstitucional de Calidad del Servicio. Esta actividad tuvo la doble finalidad de dar a conocer la propuesta y enriquecerla con los aportes de todos los sectores con el fin de presentar una propuesta definitiva al Consejo de Transporte para su aprobación.

La definición de las especificaciones técnicas de la flota de transporte colectivo permitirá aplicar el criterio del Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio que hace referencia a ellas, de ahí su importancia dentro del tema global de la calidad del servicio.

- **Plan piloto para la evaluación de la calidad del servicio de las rutas rurales:**

Como parte del trabajo de la Comisión Interinstitucional de Calidad del Servicio, la Dirección de Asuntos Económicos ha trabajado en la elaboración de un plan piloto para evaluar la calidad del servicio en rutas rurales, el cual busca ajustar los procedimientos de evaluación ya diseñados para que respondan a las necesidades y características de los servicios rurales de todo el país.

Al momento de elaboración de este informe ya está definida la ruta que se evaluará y las actividades de divulgación del Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio que se desarrollarán con las comunidades involucradas en el plan piloto.

c. Quejas

La Defensoría de los Habitantes ha buscado coordinar con las dependencias técnicas del Consejo de Transporte Público los mecanismos más eficientes para la atención de los casos, la realización de inspecciones y la solución de problemas inmediatos. Producto de tales esfuerzos, a la fecha de elaboración del presente informe, la Dirección Técnica del Consejo designó a un funcionario encargado de dar seguimiento a las quejas trasladadas a la Defensoría por lo que aún no es posible evaluar los resultados de tal iniciativa.

5. Combustibles

A la fecha del presente Informe, el Proyecto de Simplificación Tributaria aún no ha recibido segundo debate, mientras los habitantes continúan soportando el peso de la injusta carga tributaria, generada por el efecto cascada de los impuestos sobre los combustibles.

La Defensoría considera necesario insistir en que este efecto cascada pudo haber sido erradicado desde hace mucho tiempo, si el Poder Ejecutivo no hubiera insistido en mantener las necesarias reformas a la estructura tributaria de los combustibles supeditadas a la aprobación de todo un paquete que contenía otra gama de reformas fiscales ajenas al tema de los combustibles.

La Defensoría de los Habitantes desea dejar planteada en este Informe su disconformidad con esta situación que a todas luces sigue lesionando los derechos económicos de los habitantes.

6. Crítica metodológica al mecanismo de otorgamiento de pensiones en el régimen no contributivo de la CCSS.

A partir de la denegación de una pensión del régimen no contributivo (RNCP) investigada por la Defensoría de los Habitantes, se valoró la posibilidad de que dentro de las recomendaciones para dicho caso, la Defensoría realizara un cuestionamiento tanto a la metodología que se utiliza para establecer el nivel socio-económico de la familia, como en torno al parámetro que se utiliza en el reglamento de Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el cual establece que la pensión se otorga a grupos o personas que *"...requieran auxilio económico del Estado, siempre y cuando el ingreso familiar per capita mensual resulte inferior al costo de la canasta básica de alimentos (CBA), definida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos"*.

A partir de dicha solicitud, la Defensoría de los Habitantes analizó los conceptos, instrumentos de medición y evolución del fenómeno de la pobreza en Costa Rica con el fin de argumentar si la metodología que utiliza la CCSS para otorgar las pensiones bajo el RNCP es la más adecuada o no.

Lo anterior se agrava por el hecho de que la CCSS considera que para optar a una pensión bajo el RNCP, la persona candidata debe estar ubicada debajo del nivel de pobreza extrema, lo cual vuelve al concepto de pobreza completamente restrictivo. Para la Defensoría de los Habitantes, el criterio de pobreza no puede, ni debe -para estos efectos- fundamentarse exclusivamente en conceptos economicistas como nivel de ingreso per cápita o nivel de ingreso en comparación con el costo de la Canasta Básica Alimentaria. La Defensoría considera que el fenómeno de pobreza debe entenderse desde una perspectiva más amplia que tome en cuenta elementos económicos, sociales, ambientales, pero sobre todo de oportunidades, de mejoramiento de la calidad de vida en un horizonte temporal definido a partir de un análisis multidimensional y de oportunidades reales

de superación. Esto permite trascender la perspectiva estática que actualmente tiene la CCSS sobre el concepto de pobreza y analizarla desde una perspectiva dinámica, para determinar las condiciones que debe tener el eventual beneficiario para calificar a una pensión. El enfoque de la CCSS se aleja de la idea de solidaridad, eje que le da sustento a la existencia misma de la Institución y se fundamenta en una de "caridad", piedra angular de la exclusión y que no responde a ningún concepto de oportunidades como debe ser el que inspire un régimen de pensiones como el de marras.

Como resultado del trabajo realizado por la Dirección de Asuntos Económicos, se determinó que la metodología de la CCSS, al estar basada tanto en medir la pobreza a partir del ingreso como en el costo de la canasta básica de alimentos, no responde a los conceptos de pobreza ni es capaz de identificar plenamente las condiciones de ésta y los requerimientos de las familias que se ubican sobre ese nivel.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes comprobó que los instrumentos que utiliza la CCSS no permiten medir con alto grado de certeza si los datos que arroja su metodología están siendo justos o injustos al aplicarlos a casos particulares, ya que desde la perspectiva de la Defensoría, la pobreza va más allá de la insuficiencia de ingresos para cubrir necesidades básicas.

Por ello, en términos generales la Defensoría de los Habitantes determinó que *"... la asignación o no de una pensión del RNCP debe trascender los criterios tan estáticos que actualmente se utilizan para su aprobación o denegación, situación que hace que aumente la vulnerabilidad de estos grupos sociales, ya que al no realizarse un mejor estudio de la unidad de análisis a partir de modelos multidimensionales y procesales de forma que se coadyuve un mejor entendimiento de los distintos factores que contribuyen a generar pobreza y desigualdad social, las posibilidades de cometer injusticias en la denegación de una pensión se multiplican"*.

A partir de esta conclusión, queda claro para la Defensoría de los Habitantes que la metodología utilizada por la CCSS para establecer el monto del ingreso per cápita de las familias de los posibles beneficiarios, (cual es establecer un ingreso per cápita igual o menor al costo de la Canasta Básica Alimentaria como los determinante de si se otorga o no una pensión bajo el RNCP), equivale a afirmar que los pobres son aquellos que prácticamente están cercanos o se ubican en los niveles de indigencia. Por otro lado, este criterio no toma en cuenta que dicha posición está contribuyendo a aumentar los niveles de exclusión social de familias que sin estar ubicadas en extrema pobreza, con un equitativo ingreso producto de una pensión como las que se encuentran bajo el RNCP podrían aspirar a mejorar su nivel de vida.

7. Dictámenes de proyectos de ley. Creación del Fideicomiso Nacional Deportivo –expediente N°14153-

A solicitud de un Diputado, se revisó el proyecto remitido a la Defensoría de los Habitantes sobre la Creación del Fideicomiso Nacional Deportivo –expediente N°14153- al que se le hicieron las siguientes observaciones:

- 1.- En principio la idea de generar fondos sanos para financiar la preparación de los deportistas costarricenses y los gastos inherentes a la participación de los mismos en torneos internacionales, a través de la creación de dicho fideicomiso, cuyo capital semilla se obtendría de la venta de monedas conmemorativas, parece ser muy oportuna.

2.- El artículo 2, en el que se indica que las monedas se podrán emitir cada dos años, es omiso al no indicar sobre qué base se decidirá su emisión y el monto de las mismas.

3.- Si el precio de las monedas será decidido por el Banco Central y el mismo puede alcanzar hasta el 100% de su valor facial, no sería viable que dichas monedas sean utilizadas como medio de pago en el territorio nacional como se indica en el artículo 3, ya que las monedas ya no tendría la función propia de la moneda, sino que serían un artículo de colección, que no podría circular como moneda pues no sería fácil determinar su valor de transacción.

4.- Para la conformación de la Junta Directiva del fideicomiso se está proponiendo que uno de los miembros sea un representante de la Defensoría de los Habitantes (artículo 5), lo cual se considera improcedente, por las mismas restricciones que su ley le impone a la Institución en cuanto a la participación en la administración activa y que más bien su función debe limitarse a la fiscalización del manejo y del destino de los fondos.

5.- En el mismo artículo 5, se indica que "El ejecutivo del fideicomiso y de su Junta Directiva será un funcionario pagado por el banco donde se establezca el fideicomiso, tendrá voz pero no voto".

Se infiere de este párrafo que una misma persona fungirá como ejecutivo tanto del fideicomiso como de la Junta Directiva. Si se considera que el ejecutivo del fideicomiso es un empleado del banco, no puede fungir como ejecutivo (se entiende que sería una especie de director o secretario ejecutivo) de Junta Directiva del ICODER, ya que las funciones de ambos no son compatibles y además se pierde control sobre el fideicomiso y el destino de los fondos generados por éste.

El ejecutivo administra el fideicomiso pero no trabaja para la Junta Directiva, sólo informa y recibe instrucciones en relación al fideicomiso y de acuerdo con el contrato del mismo.

6.- Es recomendable que se establezca la obligación de contratar una auditoría externa para verificar el uso adecuado de los fondos en cuestión.

7.- En el artículo 9 se indica que el Banco Central podrá efectuar una campaña publicitaria para la venta de monedas dentro y fuera del país, por un máximo de \$100.000.00, que se descontará de los ingresos generados del fideicomiso. Al respecto debe decirse que ese monto es apenas suficiente para una campaña masiva a nivel nacional y que muy poco se va a poder cubrir en otros países, por lo que el efecto podría ser muy débil en comparación con lo que proporcionalmente representa ese monto para un país como el nuestro. Además, si se le va a pagar un 10% del valor de venta de las monedas a los agentes que las van a colocar dentro y fuera del país, es de esperar que sean personas conocedoras del mercado que sabrán a dónde dirigir la oferta, por lo que la publicidad podría resultar un desperdicio por el reducido impacto de la misma.

F. DIRECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

La Dirección de Niñez y Adolescencia se estableció formalmente como un área específica en la Defensoría de los Habitantes desde abril de 1998. Con esta iniciativa la Institución retomó lo que históricamente se había creado en 1987 como "Defensoría de la Infancia" (Decreto N° 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.

En este segmento se incluyen las acciones de defensa, promoción y difusión correspondientes al período del primero de marzo al 30 de abril del 2001. Se incluyen además algunos datos estadísticos de la totalidad de acciones de mayo del 2000 a abril del 2001.

El trabajo realizado por ésta en el periodo mencionado resulta de particular importancia por la labor sustantiva desplegada en temas tales como infraestructura escolar y financiamiento de la educación, la protección social y jurídica de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso.

Las acciones de la Dirección de Niñez y Adolescencia 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.

Para visualizar con mayor claridad y en forma global las acciones realizadas por esta Dirección se detallan algunos datos de importancia:

- Se evacuaron y resolvieron trescientas consultas telefónicas o personales.
- Se tramitaron trece quejas sobre acciones u omisiones de la Administración que se presumen violatorias de derechos.
- Se realizaron dos capacitaciones sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia a funcionarios públicos de los Sectores de Educación y seguridad pública con un total de cincuenta participantes.
- Se realizaron diversas actividades de promoción y difusión que incluyen: La participación en dos actividades de las comisiones de Explotación Sexual Comercial y el Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Se dictaron cinco conferencias sobre diversos tópicos de la Niñez y Adolescencia. Se asistió en calidad de participantes a ocho talleres, seminarios y foros.
- Se atendieron veintidós actividades de prensa, que se distribuyen en: trece de prensa escrita, cinco de radio y tres de televisión.

La acción de defensa desplegada por la Dirección de Niñez y Adolescencia abarcó las actividades de las que se informa a continuación:

1. Acciones de Defensa: recepción de consultas, denuncias 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 consultas, denuncias y quejas atinentes a diversos aspectos que hacen referencia a las necesidades, intereses y derechos de la Niñez y Adolescencia.

- a. Las consultas

Éstas refieren al mecanismo más informal y de atención inmediata con que cuenta la Defensoría de los Habitantes. En lo fundamental las involucran la orientación a las y los habitantes en el trámite 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, una forma de escucha ante situaciones de crisis personal o familiar. Éstas son realizadas por niños, niñas y adolescentes, funcionarios públicos, padres y madres, instituciones privadas y adultos en general.

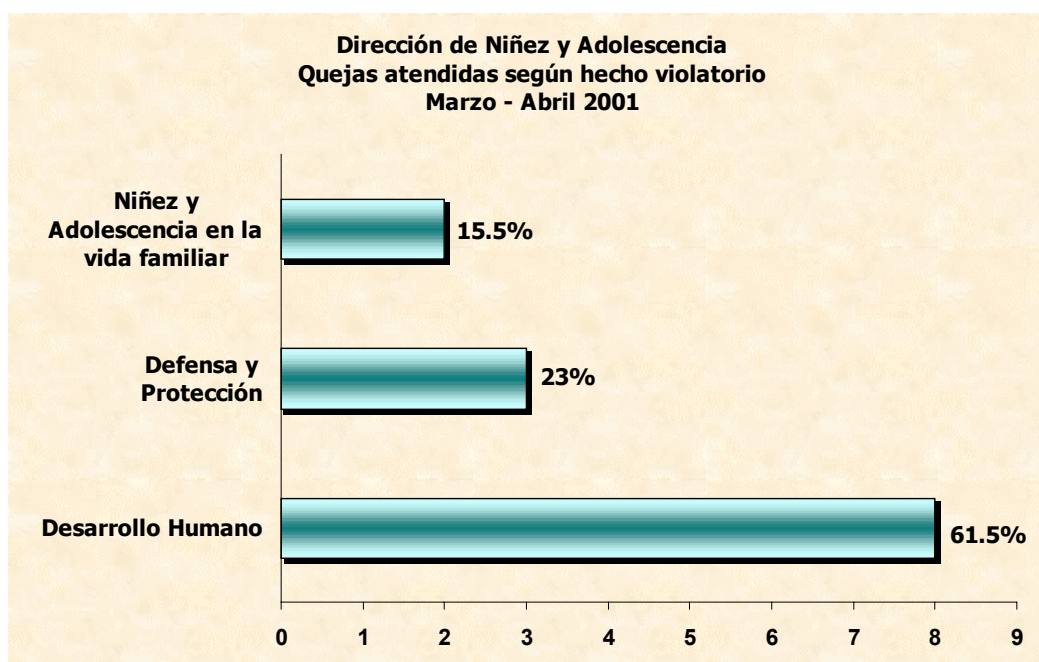
En algunas ocasiones, la atención de consultas implica la atención inmediata del asunto, con el fin de evitar una violación a los derechos fundamentales de la Niñez y Adolescencia, atención que se realiza mediante gestiones informales. Cuando se ha concretado la eventual violación de derechos o no prospera la gestión informal se procede con el trámite de investigación correspondiente. Debe señalarse que éste es un mecanismo expedito mediante el cual los asuntos, en la mayoría de los casos, se resuelven de forma satisfactoria para el o la habitante.

Durante el período comprendido entre el 1 de marzo al 30 de abril del 2001, se evacuaron trescientas consultas por vía telefónica o de forma personal. 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

b. Quejas

Durante los meses de marzo y abril se recibieron trece quejas. El gráfico siguiente muestra las quejas recibidas de conformidad con la tipología de violación de derechos:



Una visión general de la labor anual desplegada por la Dirección con respecto a las quejas se refleja en los siguientes gráficos:

Período Mayo 2000 a Febrero 2001

MES	INGRESOS	INFORMES DEFENSA Y SEGUIMIENTO	CIERRES EN DEFENSA	CIERRES EN SEGUIMIENTO
MAYO 2000	7	9	5	4
JUNIO	17	14	10	4
JULIO	5	13	10	3
AGOSTO	3	23	10	13
SEPTIEMBRE	11	8	4	4
OCTUBRE	8	18	15	3
NOVIEMBRE	13	23	7	16
DICIEMBRE	13	8	8	0
ENERO 2001	4	0	0	0
FEBRERO	5	15	3	12
SUBTOTAL	86	131	72	59

Período Marzo a Abril 2001

MES	INGRESOS	INFORMES DEFENSA Y SEGUIMIENTO	CIERRES EN DEFENSA	CIERRES EN SEGUIMIENTO
MARZO	10	5	5	0
ABRIL	3	22	20	2
SUBTOTAL	13	27	25	2
TOTAL	99	158	97	61

c. Casos paradigmáticos

i.- Proceso de Protección y Restitución de Derechos de la Niñez y la Adolescencia víctima de abuso

En el Informe Extraordinario de Labores del período mayo 2000 – febrero 2001, se realizó un análisis sobre el tema del abuso y la violencia contra la niñez y la adolescencia, en el cual se hace mención a las variadas formas de violencia que enfrenta ese sector poblacional, las cuales

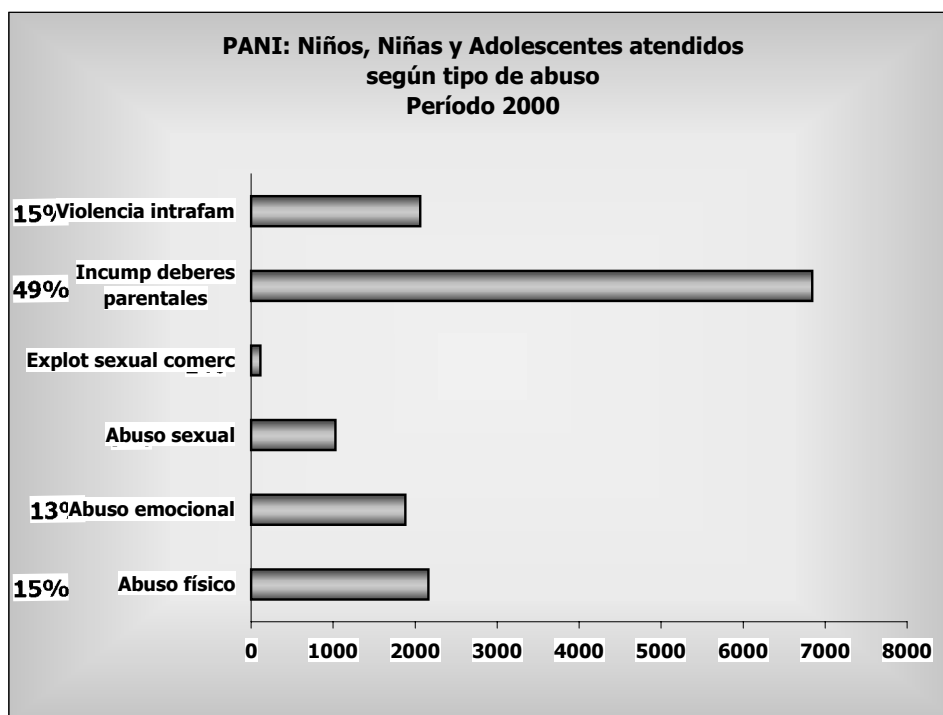
responden a comportamientos sociales, institucionales, colectivos e individuales, siendo la violencia un fenómeno estructural donde todas las personas son víctimas, cómplices y denunciantes.

El abuso es una manifestación del adulto hacia las personas menores de edad que no tiene justificación. Es considerado como 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. Es un tema de interés prioritario de interés público que afecta a toda la sociedad, el cual puede y debe prevenirse. Existen diferentes formas de abuso tales como el físico, por descuido o negligencia, el emocional y el sexual.

➤ Atención a la población:

La población infantil y adolescente que es víctima de cualesquiera de estas formas de abuso 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 suministradas por el Patronato Nacional de la Infancia, durante el año 2000 esa institución atendió un total de 23, 047 niños, niñas y adolescentes por diferentes causas violatorias a sus derechos. De esa cantidad, el 61% fue víctima de abuso en sus diferentes manifestaciones. Esto significa que más de la mitad de los asuntos que se tramitan en el PANI están relacionados con situaciones de abuso. El siguiente gráfico ilustra una distribución porcentual de lo anterior.



Del total de niños, niñas y adolescentes que han estado sometidos a estos atropellos, poco menos de la mitad (49%) ha tenido que enfrentar privaciones por incumplimiento de las obligaciones de la autoridad parental. El 15% ha experimentado violencia intrafamiliar y abuso físico respectivamente; el 13% abuso emocional, el 7% abuso sexual -que ocurre la mayoría de las veces dentro de la esfera familiar (68%)- y el 1% ha sido víctima de explotación sexual.

➤ **Denuncias en la Defensoría de los Habitantes:**

La Defensoría de los Habitantes tramita una queja (Expediente N° 09259-26-2000) referente al abuso físico y sexual del que, presuntamente, fueron víctimas un grupo de hermanas por parte de su progenitor:

"Funcionarios de la Clínica del Adolescente y del Hospital Nacional de Niños denuncian la omisión de la Oficina Local del Sur del Patronato Nacional de la Infancia en la protección de las hermanas ... ante el abuso sexual del que son víctimas por parte de su progenitor (...) Los funcionarios de la Clínica del Adolescente alegan que el caso fue remitido al PANI con antelación, las autoridades de la institución no realizaron ninguna gestión para proteger a las adolescentes (...)"

Esta Defensoría realizó las gestiones correspondientes ante la Oficina Local del PANI, de donde se brindó la información requerida, señalando que esa entidad ***interviene legalmente en el asunto, se dictan medidas de protección y se interpone la demanda en la vía jurisdiccional. El apoyo terapéutico que reciben de las adolescentes lo brinda la Clínica del Adolescente del Hospital Nacional de Niños.*** Tal situación pone nuevamente en evidencia que en la atención de denuncias referentes a abuso sexual en el PANI existe como práctica la derivación inmediata a los tribunales, dejando bajo la responsabilidad directa de otras instancias la protección y atención psicosocial que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir.

La Gerencia Técnica del PANI informó a la que ***"la institución no cuenta con el recurso humano ni material necesario para cubrir en forma total las funciones que le competen."***

Esta Defensoría señaló en el Informe de Labores anterior, que el PANI no sólo es responsable de brindar la atención psicosocial a la niñez y la adolescencia víctima de abuso, sino que también debe intervenir como parte en los procesos judiciales que se siguen en estos asuntos, ya que se vinculan derechos e intereses de personas menores de edad, asegurando así la restitución y 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, 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)

➤ **Conclusiones y Recomendaciones:**

Tal situación preocupa a la Defensoría de los Habitantes en tanto que el PANI no ejerce la representación o coadyuvancia que le corresponde en los procesos administrativos o jurisdiccionales donde se involucran derechos e intereses de personas menores de edad, dejando a la población que le compete atender en estado de indefensión.

La Defensoría ha efectuado un llamado de atención en informes de labores anteriores en el sentido de que el PANI traslada a los tribunales de justicia –como corresponde- toda denuncia de abuso, omitiendo la responsabilidad de brindar acompañamiento jurídico, ofrecer atención y protección psicosocial que evite la revictimización en el proceso judicial, asegurando la restitución de los derechos de las personas menores de edad afectadas.

Se confirma una vez más que el PANI no 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 porque "...no cuenta con el recurso humano ni material necesario para cubrir en forma total las funciones que le competen."

Esta situación resulta inaceptable pues no se justifica que el Patronato Nacional de la Infancia no cuente con recurso humano, material y económico suficiente para atender, como corresponde, todos los asuntos relacionados con la representación legal y la coadyuvancia en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en los que estén en juego los derechos de la niñez y adolescencia, que se haya instaurado la práctica institucional de obviar la atención terapéutica y de protección psicosocial, o bien, dejar en manos de otras instituciones esa intervención, en razón de haber derivado el asunto a los tribunales de justicia.

Por lo anterior, esta Defensoría reitera las recomendaciones emitidas al Patronato Nacional de la Infancia en el siguiente sentido:

- 1) Revisar las políticas y directrices institucionales atinentes a la atención de denuncias sobre abuso sexual, procurando eliminar toda práctica institucional que limite únicamente 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 la 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.

ii.- Infraestructura escolar y financiamiento para la educación pública costarricense

➤ Introducción

Sin lugar a dudas el Derecho a la Educación es uno de los temas más sensibles en la aplicación y exigibilidad de los Derechos Humanos de las personas menores de edad. No en vano el tema siempre ha ocupado posiciones de primer orden en los instrumentos internacionales más relevantes en la materia, los cuales han puesto especial énfasis en la importancia de instaurar una instrucción básica gratuita como un mecanismo para garantizar su accesibilidad sin importar las

condiciones económicas. Es por ello que la educación es considerada como el medio por antonomasia para mejorar el nivel de vida de las personas, además de ser un factor tradicionalmente utilizado para medir el desarrollo de las naciones.

En nuestro caso, desde el nacimiento mismo de la República el tema de la educación ha sido piedra angular en la definición del Estado costarricense y prioritario en el desarrollo de la Nación. Entre otros aspectos, es gracias a ello que nuestro país ha ocupado posiciones de privilegio en diversos índices de desarrollo en el nivel mundial.

Sin embargo, desde hace algunos años los y las costarricenses han sido testigos de cómo la brecha entre la educación oficial o pública y la impartida en instituciones privadas se ha ido ampliando a pasos acelerados. Es de conocimiento general las apremiantes necesidades y carencias que tienen la mayoría de las instituciones públicas de enseñanza, así como los diversos problemas coyunturales y estructurales que actualmente enfrenta el sistema educativo oficial del país.

Y es que en un Estado como el nuestro, donde los recursos son limitados la priorización dentro de las prioridades mismas ha sido una necesidad ineludible. En este contexto las políticas educativas de las últimas dos décadas parecieran indicar que se ha puesto especial énfasis en la universalización de la cobertura en el I y II Ciclo de la enseñanza y su ampliación en el III Ciclo y Educación Diversificada. Pero a criterio de esta Defensoría ello ha significado sacrificar otros aspectos igualmente vitales para el desarrollo del país, asociados directa o indirectamente con la calidad de la educación. Así, las necesidades se han ido acumulando durante años y los efectos se empiezan a evidenciar: escuelas en pésimas condiciones por la falta de mantenimiento de su infraestructura, déficit de aulas nuevas, carencias importantes en equipo y material didáctico, insuficiencia de subsidios para educación, entre otras. Estos temas han sido analizados prácticamente en todos los Informes Anuales de la Defensoría.

En efecto, en el Informe Anual de Labores de 1997 esta Defensoría llamó la atención "acerca de características segregadoras presentes en la realidad actual del sistema educativo..."¹⁸ y destacó que "además de una cobertura que garantice el derecho de acceso al sistema", es preciso procurar también la calidad de los servicios educativos en tanto ello "guarda relación con la igualdad de oportunidades que la sociedad ofrece a las jóvenes generaciones...". Al respecto señaló que "Estudios realizados sobre el rendimiento en las pruebas de asignaturas básicas de I, II, y III ciclo", permiten concluir que si bien el bajo rendimiento afecta a todo el sistema, las instituciones privadas obtienen mejores resultados que las públicas (...). El análisis de los datos expuestos permite concluir que el proceso de privatización de la enseñanza, la discriminación en la cobertura del sistema por zonas y por grupos etarios y las evidentes diferencias en la calidad de los servicios que prestan las instituciones privadas y las estatales, -pone de manifiesto las- serias desventajas para la población infantil y adolescente de los sectores empobrecidos..."

Asimismo, en un análisis sobre el estado de situación de la educación pública efectuado en el Informe Anual de Labores del periodo 1998-1999, se revelaron datos oficiales del Ministerio de Educación Pública que indicaban que para 1998 existía un faltante de 3,121 aulas y aproximadamente 77,000 piezas de mobiliario, entre pupitres de paleta y mesas pupitre con su silla. También había un déficit de 1,021 baños y 747 nuevas bibliotecas entre otras necesidades.¹⁹

El tema de la educación también se retoma en el Informe Anual de Labores del periodo 1999-2000. La información que se obtuvo de ese período en relación con la infraestructura y mobiliario para educación mostró que las necesidades aumentaron considerablemente: en lo que a

¹⁸Informe Anual 1997. La Defensoría de los Habitantes. Capítulo I, "Principios Rectores", pag. 5 y 6.

¹⁹Informe Anual 1998-1999. Defensoría de los Habitantes. Capítulo I: Temas de Atención Prioritaria "Educación en Costa Rica: ¿Gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado?", pag 59.

aulas se refiere el faltante aumentó a 5,000 mientras que en mobiliario había un déficit de 170,000 piezas, si se toma en consideración las requeridas para equipar las nuevas aulas²⁰.

Como podrá apreciarse estas son situaciones que ponen en evidencia la problemática financiera que atraviesa actualmente el sistema educativo costarricense y que incide de manera directa en la calidad de la prestación del servicio y por ende en la garantía de este derecho fundamental.

➤ El derecho a una educación gratuita y de calidad: Un Derecho Fundamental de Libertad

Al ubicar el Derecho a la Educación dentro del marco de los derechos fundamentales, como en efecto lo es, ello irremisiblemente lleva a concluir que el precepto constitucional acerca de la obligatoriedad y gratuidad de la educación general básica establecido en el artículo 78 de nuestra Carta Magna, no limita la responsabilidad del Estado en materia de educación a la simple garantía de la accesibilidad al sistema educativo mediante la construcción de escuelas y colegios y la contratación de docentes. Para cumplir cabalmente con su mandato debe ir más allá y garantizar, además, que esa sea de la más alta calidad posible y en igualdad de condiciones para todos los educandos.

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, la Sala Constitucional ha señalado, al referirse al derecho a la educación que:

*"...el derecho -y libertad- de aprender es de tal modo fundamental, que **deben procurarse los medios y garantías para que también la educación pública, además de excelente y accesible, de derecho y de hecho, a toda la población, se dé efectivamente "para la libertad", en el sentido de que los beneficios de una educación en libertad, esenciales para la existencia y desarrollo de una sociedad verdaderamente libre y democrática, no sean sólo para quienes puedan acceder a escuelas o colegios privados, sino también para quienes se eduquen en los públicos.**"*²¹

Asimismo, legislación especial en materia educativa lo establece de manera expresa. De conformidad con el artículo 1º de la Ley Fundamental de Educación,

"Todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada."

Del mismo modo, el Código de la Niñez y la Adolescencia en su artículo 58 señala que:

"En el diseño de las políticas educativas nacionales el Estado deberá:

a) Garantizar educación de calidad e igualdad de oportunidades para las personas menores de edad."

También es importante hacer referencia al artículo 4 del citado Código que en materia de Políticas Estatales dispone:

²⁰Informe Anual 1999-2000. Defensoría de los Habitantes. Capítulo II: Seguimiento a Temas Prioritarios "Educación en Costa Rica: ¿Gratuita, obligatoria y costeadada por el Estado?", pag 208.

²¹ Ibídem.

"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.

(...)

*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."*

Por otra parte, también es importante recordar que la necesidad de garantizar este derecho fundamental así como de dar contenido real a esta obligación estatal motivó a que en 1997 se introdujera una reforma al artículo 78 constitucional para incluir una fuente de financiamiento permanente para la educación, consistente en una suma no inferior al 6% del producto interno bruto. Cabe entonces preguntarse ¿porqué existen tantas necesidades en nuestras escuelas y colegios públicos?

- Los fondos destinados a financiar la educación costarricense: la insuficiencia del 6% del PIB para la educación.

Para contestar a la pregunta planteada en el apartado anterior se debe señalar que la fuente de financiamiento señalada en la Constitución Política no está prevista para sufragar de manera exclusiva las necesidades de las escuelas y colegios. En realidad, el 63% del presupuesto del Ministerio de Educación se destina al pago de sueldos y salarios, lo cual aunado al 35% que representan las transferencias a universidades estatales, deja un remanente de escasos 2% para la inversión en infraestructura y mantenimiento, compra de bienes y servicios, materiales y equipo para todas las escuelas y colegios del país. En efecto, manifestaciones de muchos Directores de distintas escuelas y colegios -que son quienes año tras año tienen que lidiar con las grandes necesidades de sus instituciones-, coinciden en que el aporte que reciben del Estado resulta insuficiente para cumplir con todas las obligaciones, ya que representa apenas el 25 o 30% del total de sus gastos.

Lo cierto es que los recursos que se giran a las instituciones de enseñanza pública a los que se refieren los señores directores y directoras, proviene del fondo que prevé la Ley N° 6746 de abril de 1982 para financiar las Juntas de Educación y Juntas Administrativas. Este fondo está constituido por el 4% del total que se recaude cada año por concepto de impuesto sobre la renta y por el aumento del 0,36%, distribuido entre los porcentajes de la tarifa progresiva de la propiedad inmueble, que es actualmente la única fuente de financiamiento permanente y directa de las instituciones públicas de enseñanza.

De conformidad con la ley, los recursos deberán ser recaudados por trimestre vencido y han de utilizarse para cubrir las necesidades básicas de escuelas y colegios. Sin embargo, el aumento acelerado que ha experimentado la matrícula en los últimos años ha incidido para que actualmente esos recursos sean francamente insuficientes, incluso para solventar los requerimientos mínimos. Lo anterior, aunado al hecho de que se reporten atrasos de hasta dos meses en los giros respectivos -tal y como se comprobó en el expediente 07996-26-99 tramitado en esta Defensoría-, ha provocado verdaderas angustias en las distintas instituciones públicas de enseñanza del país.

Esta situación ha obligado a las autoridades de escuelas y colegios oficiales a valerse de distintos mecanismos cuyo fin es allegar recursos a sus muy precarias arcas, pero que, en no pocas

ocasiones, atentan contra el principio de gratuidad de la educación. Ejemplos claros de lo anterior son: el cobro de cuotas de matrícula, el cobro de materiales didácticos, la venta obligatoria de bingos y otras actividades de esa naturaleza ampliamente denunciadas ante esta Defensoría. En otras ocasiones menos frecuentes se apela a la conciencia, buena voluntad y sobre todo al principio de solidaridad para solicitar a los padres de familia y comunidad en general su colaboración voluntaria. Lo cierto del caso es que estas fuentes extraordinarias son las que hasta ahora han permitido la continuidad, supervivencia y permanencia de las escuelas y colegios públicos y, en otros casos, ha representado el único medio para elevar la calidad de la educación y de los servicios paralelos que se prestan.

Frente a este panorama, cobra vigencia lo señalado por esta Defensoría en su Informe Anual de Labores del periodo 1998-1999, en el sentido que en virtud de los efectos de la inflación, del crecimiento de la demanda, así como de la dinámica del gasto del presupuesto del Ministerio de Educación Pública, el 6% del PIB resulta insuficiente para propiciar mejoras en inversión que permitan elevar la calidad de la educación costarricense.

➤ El caso del Liceo Miguel Araya Venegas de Cañas

En el mes de marzo del 2000 esta Defensoría recibió una queja planteada por una madre de familia y vecina de Cañas, en la que denunciaba problemas que venía enfrentando desde hacía varios años el Liceo Miguel Araya Venegas de ese cantón, en virtud de las graves deficiencias en infraestructura y mobiliario. Entre las necesidades más importantes señaló: la falta de aulas en razón de que los cinco pabellones que hasta ese entonces había eran insuficientes para albergar la población de 1200 estudiantes; la adquisición de pizarras nuevas debido a que la mayoría están sumamente deterioradas (quebradas, rayadas); la consecución de 300 pupitres para solventar el faltante que obligó a algunos docentes a impartir sus lecciones debajo de los árboles o en el suelo; la instalación de más servicios sanitarios, en virtud de que los cinco que existían, además de insuficientes, estaban en pésimas condiciones.

La interesada indicó que la situación era tan crítica que se debió adaptar el salón que siempre se utilizó para actos cívicos y otras actividades propias de un centro educativo, como un pabellón más. En el mismo salón existe un aula especial que debe albergar a más de veintiocho estudiantes con discapacidad leve y necesidades educativas especiales, el cual cuenta con cinco mesas pequeñas con unas sillas altas de metal totalmente inapropiadas para cualquier estudiante y más aún para la población de que se trata.

Señaló además que la "biblioteca" estaba en el mismo estado de abandono que el resto del colegio. Desde hace más de diez años no se contaba con material nuevo. En general no se cuenta con un lugar apropiado para la lectura, la consulta básica y el estudio.

Finalmente denunció problemas con el servicio de transporte, los que han sido formulados en diversas ocasiones ante las autoridades competentes. La problemática fundamental radica en que hay algunos sectores de la población estudiantil que no cuentan con recursos económicos para pagar los pasajes por lo que no están cubiertos por dicho servicio, lo cual repercute en la deserción.

En un primer informe presentado por el señor Viceministro de Educación Pública, M.Sc. Eduardo Loría Méndez, mediante oficio número DVM-1599-2000 de fecha 12 de mayo del 2000, el jerarca se refirió al asunto en los siguientes términos:

"Los compromisos de solución al conflicto asumidos por este Despacho ya han sido resueltos. En primer lugar, debo mencionar que con respecto al mobiliario fueron

suministrados 125 pupitres que si bien no cubrían el total del faltante, se unieron a 100 más que financió la Junta de Educación.

El otro, muy importante por cierto y que se refiere al transporte de estudiantes ya ha sido respondido por la Dirección General Financiera, según información adjunta.

No obstante, estoy solicitando al Director de la Institución Lic. Carlos Luis Jiménez Rodríguez un informe sobre los demás aspectos mencionados en la denuncia que en su momento haré de su conocimiento."

En virtud de la referencia que hizo el señor Viceministro, se solicitó al Sr. Carlos Luis Jiménez Rodríguez, Director del Liceo Miguel Araya Venegas, informar si los demás problemas planteados en la queja se habían solucionado o si, por el contrario, persistían. La información requerida fue suministrada nuevamente por el señor Viceministro de Educación Pública, quien mediante oficio DVM-1079-2001, fechado 5 de marzo del 2001, indicó lo siguiente:

"1- En un período muy corto, el Liceo Miguel Araya tendrá totalmente resuelto su más grave, grande y urgente problema, o sea el de infraestructura. Mediante el programa PROMECE, a dicha institución se le asignó el dinero para la construcción de 8 aulas.

2- Desde el año pasado, la asignación y entrega de pupitres resolvieron las inconveniencias que se presentaban.

3- El problema de servicios sanitarios fue resuelto al inicio del presente curso, mediante esfuerzo de la Junta Administrativa que hizo una enorme erogación para habilitar 12 servicios sanitarios, además de orinales. Adicionalmente, con el nuevo pabellón se construirá una nueva batería sanitaria completa.

4- La biblioteca cuenta con equipo audiovisual y videos.

Como se notará, el esfuerzo hecho para satisfacer necesidades apremiantes de esta institución es grande. Quisiéramos que todas contaran con equipo, mobiliario e infraestructura óptimas y hacia esa meta se enfoca nuestro trabajo, solamente que no podemos resolver, de la noche a la mañana, situaciones acumuladas tras muchos años de deterioro, aunadas al crecimiento escolar."

Posteriormente, la interesada informó a esta Defensoría que la mayor parte de los problemas y denuncias se habían resuelto (pupitres, transporte, baños) y que el resto ya estaba en vías de solución en el corto plazo. Sin embargo, preocupa el hecho de que el MEP hubiese aguardado hasta que aflorara un movimiento de protesta pública para movilizar recursos en aras de resolver el problema, a pesar de las múltiples gestiones realizadas por la Dirección, personal docente y estudiantes así como la Municipalidad.

➤ Conclusiones y Recomendaciones

En el caso concreto, consta que el Ministerio de Educación finalmente atendió las necesidades del Liceo Miguel Araya Venegas de Cañas, tal y como lo afirmó la propia interesada. Se suministraron ciento veinticinco pupitres (a los que se sumaron otros cien aportados por la Junta Administrativa). Además en mayo del 2000 se abrió una nueva ruta de transporte para prestar el servicio en el Barrio Hotel- La Libertad-Cañas-Liceo Miguel Araya. A principios del año en curso se

solventó la necesidad de los servicios sanitarios y se han iniciado gestiones para la construcción de aulas nuevas.

Sin embargo, no se puede dejar de señalar que la reacción tardía del Ministerio fue el detonante de la manifestación pública del 21 de marzo del 2000, en virtud de la cual estudiantes, padres y madres de familia, personal docente y comunidad en general, decidió suspender las lecciones e irse a las calles a exigir respuestas a sus múltiples solicitudes y gestiones ante las autoridades competentes. Lo anterior, a pesar de que se pudo verificar que desde los primeros días del mes de febrero del 2000 la Dirección y el gobierno estudiantil del Liceo de referencia, la Asociación de Desarrollo Integral de la comunidad y la Municipalidad de Cañas, venían realizando diversas gestiones ante diferentes instancias del Ministerio de Educación Pública para buscar soluciones a las apremiantes necesidades que tenía dicho centro educativo, en especial en lo relativo al transporte estudiantil.

A partir de los hechos probados esta Defensoría recomendó al Ministerio de Educación Pública resolver, a la mayor brevedad, los problemas y requerimientos pendientes en el Colegio de Cañas y que en el futuro actuara oportunamente en situaciones similares en cumplimiento de la normativa nacional e internacional que impera sobre la gratuidad y obligatoriedad de la educación.

Sobre este tema la Defensoría ha indicado en diversas oportunidades la conveniencia de incorporar el principio de solidaridad en materia de educación (entendida ésta como la de cooperación recíproca y necesaria entre los distintos miembros de la comunidad educativa en beneficio del proceso de enseñanza-aprendizaje) como un mecanismo para responder a las múltiples necesidades que surgen en transcurso del año escolar, pero siempre bajo la premisa de que existen responsabilidades que por mandato constitucional competen al Estado, como es el caso del costo de la educación oficial, que corre por cuenta de aquel. Es por ello que también se ha señalado que resulta inadmisibles la utilización de mecanismos de presión, como el condicionamiento de la matrícula al pago de una cuota determinada, para obligar a los padres y madres de familia (algunos de muy escasos recursos) a asumir obligaciones que no les compete.

De manera que, además de la garantía del principio constitucional de gratuidad y obligatoriedad de la educación, también el tema de la calidad y las condiciones en que se imparten las lecciones son factores que necesariamente deben ser valorados como elementos integrales del derecho referido. Máxime si se toma en consideración que la instauración de un ambiente adecuado y agradable es medular tanto para la transmisión de ideas como para la disposición en la asimilación del conocimiento.

Todos estos aspectos deben ser discutidos y abordados a profundidad y a la mayor brevedad si se desea seguir disfrutando de las ventajas que siempre ha ofrecido nuestro sistema educativo frente a las exigencias del mundo actual, y con el fin de ofrecer oportunidades reales a todos nuestros niños, niñas y adolescentes para competir en igualdad de condiciones.

2. Acciones de promoción y difusión

a. Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia.

En el mes de marzo y como parte de las actividades del Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia, se realizó un importante "Taller de análisis de la situación de la niñez y adolescencia desde la perspectiva del CNA" con la participación de veintidós

instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema. Los objetivos y resultados se exponen a continuación:

- 1) Valorar la realidad de la infancia y la adolescencia en el contexto nacional, a partir de los artículos del CNA.
- 2) Delimitar temas prioritarios de la infancia y la adolescencia según el CNA.
- 3) Proveer de insumos para que de conformidad con el artículo 7 del CNA, la Defensoría de los Habitantes de la República elabore el informe de cumplimiento correspondiente al período 2000.

El trabajo del Taller se estructuró en grupos de acuerdo con los ejes temáticos definidos en el Mapeo de Responsabilidades Institucionales:

- ◆ Desarrollo Humano: Señala las condiciones necesarias para asegurar el pleno desarrollo de la niñez y la adolescencia. Presupone la integralidad del ser humano en lo físico, psíquico y social. Comprende el derecho a la vida, desde la concepción, así como el acceso a los servicios de salud y atención especializada, a la educación, a los bienes y servicios de la cultura, al juego, al descanso, la recreación y el esparcimiento, como elementos indispensables para la supervivencia y crecimiento intelectual de las personas. Se divide en dos subgrupos de derechos: a) Supervivencia y b) Crecimiento intelectual.
- ◆ Defensa y Protección: Comprende el conjunto de acciones que tanto el Estado como la familia deben realizar para salvaguardar el bienestar, integridad y seguridad de la niñez y la adolescencia en general, y en particular de aquella que se encuentra en "situación de vulnerabilidad" por ser víctima de violencia, discriminación, explotación y abuso. La defensa y protección de la niñez y la adolescencia contra toda acción u omisión que atente en la garantía de sus derechos es responsabilidad de todas las personas de la sociedad, del Estado y de sus instituciones. Esta área presupone también la restitución de los derechos con medidas que apoyen y acompañen a la niñez y la adolescencia en el proceso de rehabilitación y reinserción social. Se subdivide en dos subgrupos de derechos: a) Defensa, Protección y Vulnerabilidad y, b) Rehabilitación, Recuperación y Reinserción Social.
- ◆ Niñez y Adolescencia en la Vida Familiar: Los niños, niñas y adolescentes por su condición de vulnerabilidad física y emocional dependen de sus padres o encargados para satisfacer sus necesidades y cuidados básicos, así como para su pleno desarrollo. De ahí que todo niño, niña y adolescente tiene derecho a vivir, crecer, desarrollarse y formarse en el seno de una familia. En primer término su propia familia. La familia como grupo de referencia fundamental para los niños, niñas y adolescentes puede estar constituida por diversas formas de organización, tales como la familia unipersonal, convencional, extensa, ampliada, entre otras. Cuando los niños, niñas y adolescentes permanecen en una familia, el/los adultos responsables ejercen sobre ellos un poder legítimo, denominado "autoridad parental" que se ejerce para asegurarles protección y cuidados necesarios para su bienestar. La función de la autoridad es crear las condiciones necesarias para que le permita a la niñez y la adolescencia adquirir mayor independencia y responsabilidad conforme crece; al mismo tiempo que disminuye el nivel de autoridad del adulto. Cuando esa autoridad es omisa, negligente arbitraria o abusiva, la legitimidad se pierde, pues se constituye en una violación de derechos; lo que podría llevar a acciones administrativas y jurisdiccionales que limiten o suspendan la autoridad parental, como una medida para proteger el interés superior del niño. Esta área temática presupone las medidas estatales y comunales para el abrigo y acogimiento de la niñez y adolescencia separada de su grupo familiar y las condiciones mediante las que se puede dar dicha separación. Este eje temático comprende dos subgrupos de derechos: a) Niñez y Adolescencia en la Vida Familiar y, b) Niñez y Adolescencia Separada de la Familia.

- ◆ **Niñez y Adolescencia en la Comunidad:** Se refiere a la niñez y adolescencia como miembros activos de una comunidad, con características y condiciones socioculturales propias de su grupo social, cultural, étnico o de género. En esta área temática se plantea un modelo diferente de relaciones sociales entre niños, niñas y adolescentes y la familia, la sociedad y el Estado, donde debe prevalecer el interés superior del niño, el respeto por su subjetividad y su pleno desarrollo. Relaciones donde el Estado desempeña un papel importante, conjuntamente con la familia, la comunidad y los mismos niños para garantizar de forma plena los derechos. Refleja el papel que juega la comunidad en el monitoreo del bienestar de la niñez y adolescencia, de igual forma permite dar seguimiento a las actividades del Estado en la garantía de derechos. Esta área aglutina dos subgrupos de derechos: a) Niñez y adolescencia en la Comunidad y b) Responsabilidad del Estado.

- ◆ **Niñez y Adolescencia como Ciudadanos:** El modelo de comunicación y de relaciones que existe entre las personas menores de 18 años y los adultos, se ha caracterizado porque prevalece el dominio, poder y autoridad del adulto, quedando la mayoría de las veces invisibilizada la participación, la opinión y las decisiones del niño, niña y adolescente. Este hecho atenta contra el desarrollo de la personalidad, la formación de la identidad y de la construcción de la autoestima y seguridad en sí mismos, elementos necesarios para el desenvolvimiento en la vida e intercambio social. Los niños, niñas y adolescentes son personas en proceso de ejercicio de la ciudadanía social con derechos y obligaciones. La relación derecho-responsabilidad está dada en función de la edad y madurez del niño y la niña. En tanto sujetos activos y protagónicos de derechos se le debe garantizar el bienestar y la seguridad social, así como las oportunidades y acceso a participar en la gestación y toma de decisiones en todo proceso que les atañe o afecte, tanto dentro del ámbito de la familia, la escuela, la comunidad, así como de la sociedad en general. Esta área presupone tres subgrupos de derechos: a) Nacionalidad, b) Bienestar y Seguridad Social y, c) Participación.

Como parte de la metodología, cada grupo revisó y analizó el material según el tema designado, también planteó propuestas para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez y adolescencia correspondientes a cada eje temático.

Para abordar la situación real de la niñez y la adolescencia en relación con el Código, las instituciones contaron con insumos tales como los artículos del CNA que hacen referencia a las responsabilidades específicas de cada una, así como otras fuentes de información y valoración que permitieron delimitar los principales problemas que enfrenta la población menor de edad, así como posibles soluciones. Cabe señalar que los grupos de trabajo no hicieron un análisis del avance institucional, sino un análisis del avance en las condiciones de la niñez y la adolescencia por eje temático.

Entre los resultados obtenidos se destacan en el eje de Desarrollo Humano los siguientes:

- En materia de Salud:
 - 1) No existe atención adecuada para mujer embarazada.
 - 2) Existen problemas de acceso a los servicios de salud, en zonas rurales. En ocasiones se cobra el servicio fuera del horario de atención.
 - 3) Se desconoce el artículo 41 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que establece que no necesariamente un niño o adolescente debe ir acompañado por un adulto.
 - 4) Persiste la carencia de vacunas esenciales en algunos centros de salud.
 - 5) No existe conciencia en las madres para que asuman la lactancia como un derecho de los niños y niñas.

- En materia de Educación:

- 1) No se ha logrado capacitar al 100% del personal docente en relación con el CNA.
- 2) Los montos de las becas son insuficientes para cubrir los requerimientos mínimos, además no llegan en el momento oportuno.
- 3) Faltan mecanismos adecuados para incorporar a los niños, niñas y adolescentes que han desertado del sistema educativo.
- 4) El personal docente y administrativo no llena los perfiles de la realidad nacional.
- 5) Las leyes no se adecúan para que el MEP regule el funcionamiento de centros educativos privados, especialmente en la educación abierta.
- 6) El trabajo extra clase trasciende la capacidad o habilidad intelectual de los alumnos y al tener que asumir los padres se interfiere en el proceso de aprendizaje de los niños y niñas.
- 7) Se ve el curso lectivo de 200 días como sinónimo de calidad, sin embargo el proceso educativo sigue siendo el mismo. Las pruebas de acreditación (sexto grado, noveno y undécimo años), ¿realmente reflejan mejoras en la calidad de la educación?
- 8) Los docentes no hacen las adecuaciones curriculares de acuerdo con las necesidades educativas de los niños, niñas y adolescentes. Gran cantidad de niños y niñas por aula.

- En materia de Cultura, Recreación y Deportes:

- 1) Limitaciones presupuestarias para abrir o crear espacios para la recreación, el arte, la cultura y el deporte en el nivel nacional. No se prevén áreas recreativas en las urbanizaciones, en comunidades y las que existen no tienen mantenimiento y hay problemas de seguridad. Las canchas de fútbol que existen en las comunidades están en manos de los comités de deportes que pertenecen a la Municipalidad del cantón, no son para uso de la niñez y la adolescencia de una manera abierta y constante, esto por falta de presupuesto para el mantenimiento.
- 2) Falta que el Ministerio incorpore un programa que motive a las Municipalidades y a la comunidad para la apertura de espacios para la recreación y el deporte. No se considera la cultura, la recreación y el deporte como prioritarios. No se ha interiorizado el nuevo paradigma del interés superior de la niñez y la adolescencia en el nivel de toda la sociedad.

- En materia de Protección al Trabajador Adolescente:

- 1) No se respeta la jornada laboral legal de muchos trabajadores adolescentes, lo que en muchos casos impide la continuación de los estudios.
- 2) Una población de adolescentes trabajadores no cuenta con requisitos mínimos para integrarse en los cursos del INA y por sus múltiples problemas no están dispuestos a incorporarse en el sistema formal de educación para cumplir con los requisitos, porque necesitan también trabajar.
- 3) Las becas que se ofrecen a los adolescentes trabajadores para que se integren en el sistema educativo son insuficientes para cubrir las necesidades mínimas de estudio, por lo que vuelven al trabajo.
- 4) Escaso recurso humano para realizar orientación vocacional de manera oportuna a adolescentes remitidos, especialmente por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Entre los resultados obtenidos se destacan en el eje de Defensa y Protección los siguientes:

- Avances:

- 1) Compartir entre los distintos actores de la sociedad que la situación de vulnerabilidad de la niñez y la adolescencia es un asunto de todos, lo que ha llevado a mejorar la cooperación y la coordinación interinstitucional.
- 2) Existe mayor capacidad de denuncia, dándose una especialización en el tema y en la legislación.

- 3) Existe desarrollo de la legislación en materia de niñez y adolescencia, se ha avanzado mucho en el nivel conceptual. Sin embargo, no se refleja la atención real en el nivel psicosocial a pesar de que hay muchos programas (aulas abiertas)
- 4) Existe "más claridad" en cuanto al trabajo de adolescentes y el de adultos. Existe reglamentación, se ejecutan proyectos regionales en Cartago y en la Región Brunca. Proyectos de café, de servicio doméstico. Trabajo informal urbano y trabajo informal con población migrante.
- 5) Se encuentra pendiente de aprobación y publicación el proyecto de Reglamento de creación de los Comités de Estudio del Niño Agredido. La denuncia por maltrato y abuso se incorporó en las normas de habilitación y acreditación de los servicios de Neonatología y Pediatría.

- Problemas:

- 1) Existe un uso inadecuado del mecanismo de denuncia por violación de derechos de la niñez y la adolescencia.
- 2) Existe una falta de acompañamiento por parte de las instituciones, según lo señala el artículo 123 del CNA, donde profesionales deben asistir al niño, niña o adolescente ofendido(a) y a su familia durante el proceso. También falta más acompañamiento a la víctima de abuso por parte del PANI debido a la carencia de un equipo interdisciplinario.
- 3) Encasillamiento del PANI en las "viejas tipologías" (abandono, maltrato) esto ha sido poco creativo con las medidas de protección. Falta de credibilidad en las medidas de protección atípicas (medidas a padres). Incumplimiento de las medidas en el nivel formal (sobrepasa el término de seis meses) porque en la práctica se brinda el tratamiento que las personas menores de edad requieren.
- 4) A pesar de los avances en materia legal (conceptualmente), esto no se refleja en la atención real en el nivel psicosocial y no se trabaja con las familias.
- 5) Los medios de comunicación NO cumplen con las prevenciones que les hace el PANI en cuanto al respeto por la imagen y privacidad.
- 6) En materia de trabajo familiar, en el caso de los niños y niñas menores de 15 años, la respuesta del IMAS "no ha sido la mejor". Muchos niños y niñas que trabajan NO es por pobreza, por lo que NO se ubican dentro del rango de extrema pobreza, por tanto no califican para la ayuda que brinda el IMAS.
- 7) El MEP "no busca a los adolescentes, sino que los adolescentes son los que buscan al MEP." El grupo etéreo de 12 a menos de 15 años que no desea continuar con sus estudios no tiene posibilidad de estudiar en el INA y NO existe otra institución que asuma esta población. El Plan Nacional para la prevención y eliminación del trabajo infantil y protección del trabajador adolescente no tiene contenido presupuestario. Falta desconcentración por parte del MTSS.
- 8) Proceso de protección en la vía judicial:

No hay avances en este proceso. No existen Juzgados Especializados en materia de niñez y adolescencia. Lo que existe es una sección especializada dentro del Juzgado de Familia pero con visión de Juzgado Tutelar de "Menores" sólo que no en materia penal.

No se garantizan los derechos de la niñez y la adolescencia en los procedimientos administrativos por falta recursos económicos y en lo jurisdiccional faltan Juzgados Especializados. En materia laboral de adolescentes, ¿a qué Juzgado le corresponde asumir los procesos judiciales? Si los asume el Juzgado Laboral no son Juzgados de niñez y adolescencia y tratan a esta población como adultos. Si los asume el Juzgado de Familia, no es su especialidad la materia laboral.

Entre los resultados obtenidos se destacan en el eje de Niñez y Adolescencia en la Vida Familiar los siguientes:

- Avances:

- 1) No existen instituciones masivas de atención a los niños, niñas y adolescentes. Existen diversas alternativas institucionales sustitutivas de la familia las cuales se utilizan como último recurso. Existen diversas alternativas de protección tales como el acogimiento familiar -recurso familiar o comunitario-, albergues juveniles, dormitorios emergentes, albergues de tratamiento especializado: para adicción a drogas, explotación sexual.
- 2) Existe respuesta estatal de ayuda a las familias, sin embargo se carece de un sistema integrado y único de información que permita conocer las diferentes formas de ayuda que recibe una misma familia.

- Problema:

Único: Niñez y adolescencia en la familia, existe un vacío grande en el trabajo con la familia, el abordaje es "complicado", el paradigma era diferente. El proceso de socialización ha excluido al género masculino del rol que debe cumplir o desempeñar dentro de la familia y se ha desempeñado solo como "proveedor".

Entre los resultados obtenidos se destacan en el eje de Niñez y Adolescencia en la Comunidad, Niñez y Adolescencia como Ciudadanos los siguientes:

- Problemas:

Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia:

- 1) Al pleno del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA) no asisten los representantes del nivel político designado. La información que se genera en el CNNA no llega hasta otros niveles institucionales y comunitarios y viceversa. El reglamento del CNNA ha tardado mucho en aprobarse y publicarse.
- 2) Falta de sensibilidad del personal de las instituciones en torno al interés superior del niño/a.
- 3) No se ha legitimado el Sistema Nacional de Protección Integral (SNPI), falta respaldo político para operativizarlo. No todas las instituciones tienen como política que la niñez y la adolescencia es prioridad.
- 4) No existe coordinación entre el sector social que atiende la población menor de edad y el sector económico.

Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia:

- 1) Sus miembros tienen períodos de trabajo muy cortos (dos años) y no se permite la reelección. La presidencia de las Juntas no debe estar en manos del PANI, debido a que no tiene capacidad institucional para cubrir las posibles presidencias. No todos los funcionarios del PANI tienen capacidad de liderazgo lo que dificulta la dirección de las Juntas.
- 2) Las Juntas dependen de la Junta Directiva del PANI, lo que no favorece la autonomía de estas organizaciones y se mantiene la intervención directa de esta institución. Ausencia en las Juntas de instituciones importantes, tales como el Ministerio de Salud y el IMAS.
- 3) Al Fondo de la Niñez y la Adolescencia no se le asigna presupuesto que permita financiar proyectos de las Juntas, según lo establece la Ley.
- 4) Dentro de la Junta no se le da una participación real al representante de la población infantil y adolescente.

Comités Tutelares:

- 1) DINADECO no se había integrado en el CNNA y la conformación de los Comités Tutelares fue promovida por UNICEF, sin dar continuidad al proceso. No existen mecanismos de coordinación entre el Comité Tutelar y las instituciones locales de referencia.
- 2) Existe descontento de los Comités Tutelares por falta de respuestas institucionales ante sus demandas. No hay coordinación entre las Juntas y los Comités Tutelares. Falta de sostenibilidad a los Comités Tutelares e irrespeto a su autonomía. Las funciones no están claras.

Ley de Espectáculos Públicos:

- 1) Tiene dos años de haber sido impugnada ante la Sala Constitucional y aún no se ha pronunciado, situación que limita las acciones de la Oficina de Espectáculos Públicos del Ministerio de Justicia y Gracia.
- 2) Respecto del Artículo 21 del CNA (premio) existe un reglamento para la premiación, no se realiza dada la falta de presupuesto.

Los resultados del taller serán un insumo para el informe de cumplimiento del CNA, el cual se presentará oportunamente ante las instituciones correspondientes.

b. 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.

La Defensoría de los Habitantes desarrolló en estos dos meses esfuerzos significativos que se expresan en las actividades que se señalan a continuación:

Actividades de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos Dirección de Niñez y Adolescencia 1º de marzo del 2001 al 30 de abril del 2001

CAPACITACIONES

Nombre de la Actividad	Fecha	Lugar	Población Meta	Objetivo General	Participación	Institución ONG
Taller de Capacitación en Derechos de la Niñez y Adolescencia	3-03-1	Liberia, Guanacaste	Comunicadores del CEDAC (Centro de Desarrollo Académico del Comunicador (a), del Colegio de Periodistas de Costa Rica	Dar a conocer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.	15	Colegio de Periodistas de Costa Rica.

Charlas de Capacitación sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia, el Trabajo Infantil y el Código de la Niñez y la Adolescencia	18-04-01	Grecia	Funcionarios de la Fuerza Pública	Dar a conocer los alcances del Código de la Niñez y la Adolescencia, los derechos de los niños, niñas y adolescentes y sobre el trabajo infantil	35	Ministerio de Seguridad Pública
---	----------	--------	-----------------------------------	--	----	---------------------------------

2 CAPACITACIONES

TOTAL DE PARTICIPANTES 50

INFORME ESTADÍSTICO 2000-2001
ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE DERECHOS
 Del 1º de marzo del 2001 al 30 de abril del 2001

	ACTIVIDAD	SUBTOTALES
COMISIONES	Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil (MTSS).	1
	Comisión de Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente.	1
ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN		1
CHARLAS Y CONFERENCIAS DICTADAS		5
CHARLAS Y CONFERENCIAS RECIBIDAS		3
CONGRESOS Y SEMINARIOS		1
FOROS		4
PRENSA	RADIO	5
	TELEVISIÓN	3
	ESCRITA	13
OTRAS ACTIVIDADES		7
TOTALES		44

Durante los dos meses en análisis 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 Educación y Seguridad Pública. En total se realizaron dos actividades con un total de cincuenta participantes.

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 cuarenta y cuatro 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 veintiún actividades que se distribuyen en catorce de prensa escrita, cuatro de radio y tres 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 participó en dos actividades de comisiones tales como: Explotación Sexual Comercial, Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.

Se dictaron seis conferencias sobre diversos tópicos de la Niñez y Adolescencia, se asistió como participante a ocho talleres, seminarios y 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.

CAPITULO 2

PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES

DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN

Corresponde en este momento sistematizar la información de las actividades realizadas del 1º de febrero al 15 de mayo del presente año para completar de esta forma el período correspondiente al informe anual. Estos dos meses y medio complementan la información que contiene el informe extraordinario presentado por esta institución.

Como se menciona en el informe extraordinario los objetivos que orientan la iniciativa de descentralización institucional en materia de capacitación 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 este contexto, la Defensoría de los Habitantes continuó realizando distintas actividades y acciones de promoción, difusión y educación en el campo de los derechos humanos, que se enmarcan de manera clara en la estrategia de intervención definida para los últimos tres años en la Institución, que tiene como meta fortalecer el proceso de descentralización institucional en la prestación de sus servicios.

Para este momento la institución cumplió con el cometido planteado en el informe 1999-2000, de abarcar las cinco regiones geográficas del país con el programa de promoción y difusión de derechos que, como se mencionó en el informe extraordinario, está dirigido tanto a funcionarios y funcionarias públicas, como a representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Como se ha mencionado reiteradamente, con el desarrollo de este tipo de acciones la institución contribuye al fortalecimiento de principios y conceptos básicos tales como democracia, tolerancia, solidaridad y 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.

Este proceso pretende entonces, sensibilizar a los y las funcionarias públicas en temas centrales en el ejercicio de su función, con el propósito de mejorar los servicios que prestan las instituciones públicas. Por otra parte el trabajo con organizaciones de la sociedad civil, tiene el propósito de brindar a estos sectores los instrumentos básicos necesarios para fortalecer la capacidad local de defensa, cuando sientan violentados sus derechos.

Los temas y grupos prioritarios en el trabajo de promoción, difusión y capacitación en derechos humanos han sido: la población discapacitada, las mujeres, la juventud, población indígena, participación ciudadana, medio ambiente, migración internacional, violencia de género,

entre otros. En estos temas y grupos de población se trabaja tanto con derechos generales como específicos.

1. Metodología de intervención utilizada

El trabajo realizado contempla actividades de distinta naturaleza. Por una parte se realizan actividades de organización y coordinación con instituciones y organizaciones comunales o regionales, además de actividades de capacitación, difusión y promoción en todas las regiones del país al igual que se ha hecho en los años anteriores. La Defensoría abre espacios de defensa y consulta en distintas localidades con el propósito de que los y las habitantes de las regiones tengan la posibilidad de la atención personalizada por parte de profesionales de la Institución. De esta forma, cuando se desarrollan procesos de capacitación o promoción, de manera simultánea se realizan este tipo de actividades, que consisten precisamente en brindar la atención individualizada de quejas y consultas de los y las habitantes sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado.

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 con el objetivo de propiciar una transformación personal y colectiva en los y las participantes en las actividades 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.

Se ha dado inicio a la elaboración de los módulos de capacitación dirigidos a las reproductoras y reproductores de este proceso en las distintas regiones, así como al material de apoyo que será entregado en esta segunda fase. De la población atendida que ha tenido acceso a distintos talleres de capacitación, se selecciona un grupo que reúne las características definidas con anterioridad, para proceder a su preparación como reproductores/as del proceso en sus comunidades. Esta fase dará inicio en el mes de julio del 2001.

Cuadro N° 1
Total de actividades desarrolladas por tema
1° de Febrero 2001 – 15 de Mayo 2001

Evento	Participantes
Charla de abuso sexual infantil	96
Derechos humanos y discapacidad	55
Derechos humanos y migraciones	65
Género y violencia	334
Juventud y participación	113
Participación ciudadana	188

Trato ciudadano y atención al usuario	77
Puesto de información sobre la Defensoría	300
TOTAL	1228

En el cuadro anterior se puede observar que la población total atendida en las distintas actividades en este período, de acuerdo al contenido temático, fue de 1224 personas.

Es importante anotar que el tema que más cobertura tuvo con 334 participantes, fue precisamente el de género y violencia. Esto evidencia el serio problema existente a nivel nacional, pues por lo general este tema es solicitado como prioritario en más del 90% de los cantones del país. Está dirigido a mujeres de base, con el propósito de brindar información básica para entender el problema de violencia contra las mujeres y conocer las Instituciones nacionales o locales existentes para atender el problema y cómo acceder a ellas. De igual forma este tema se trabaja con funcionarios y funcionarias públicas de las distintas áreas de intervención, con el propósito de sensibilizar a esta población sobre el tema y mejorar así la acción gubernamental en este campo.

El segundo tema de acuerdo con la cobertura de la población es el de participación ciudadana. Estas actividades se desarrollan generalmente en las noches para facilitar la participación de las personas que trabajan fuera del hogar y está dirigido a la población adulta y la juventud en general. Este tema ha tenido muy buena aceptación en las comunidades, pues se analizan allí los espacios de participación ciudadana que propicia la normativa vigente a partir de la problemática de cada comunidad en campos como: salud, educación, vivienda, seguridad ciudadana, ambiente sano y calidad de vida en general. Ello se hace con el propósito de que la comunidad visualice las vías y medios existentes para acceder a los servicios públicos y cuáles son en los distintos casos, los deberes y derechos de los y las habitantes. En este tipo de eventos se trabaja también con grupos de la sociedad civil y con funcionarios y funcionarias públicas. Para el desarrollo de estas temáticas se cuenta con material didáctico especializado.

Los puestos de información que se mencionan en el cuadro anterior se refieren a actividades abiertas, donde se adecúa un espacio para distribuir material informativo sobre temas de interés público que tienen que ver sobre derechos humanos y responsabilidades de las instituciones u órganos de gobierno en distintos campos de acción.

El tema de juventud y derechos humanos es desarrollado tanto con jóvenes escolarizados, como jóvenes trabajadores, así como con grupos en riesgo social. La población atendida en este campo se ubica entre los 15 a los 25 años, según las características de cada comunidad.

La metodología desarrollada en los talleres de capacitación permite la adaptación o modificación en el abordaje, de acuerdo con las condiciones particulares de los distintos grupos.

Cuadro N° 2
 Actividades de difusión y capacitación desarrolladas por región
1 de Febrero - 15 de mayo

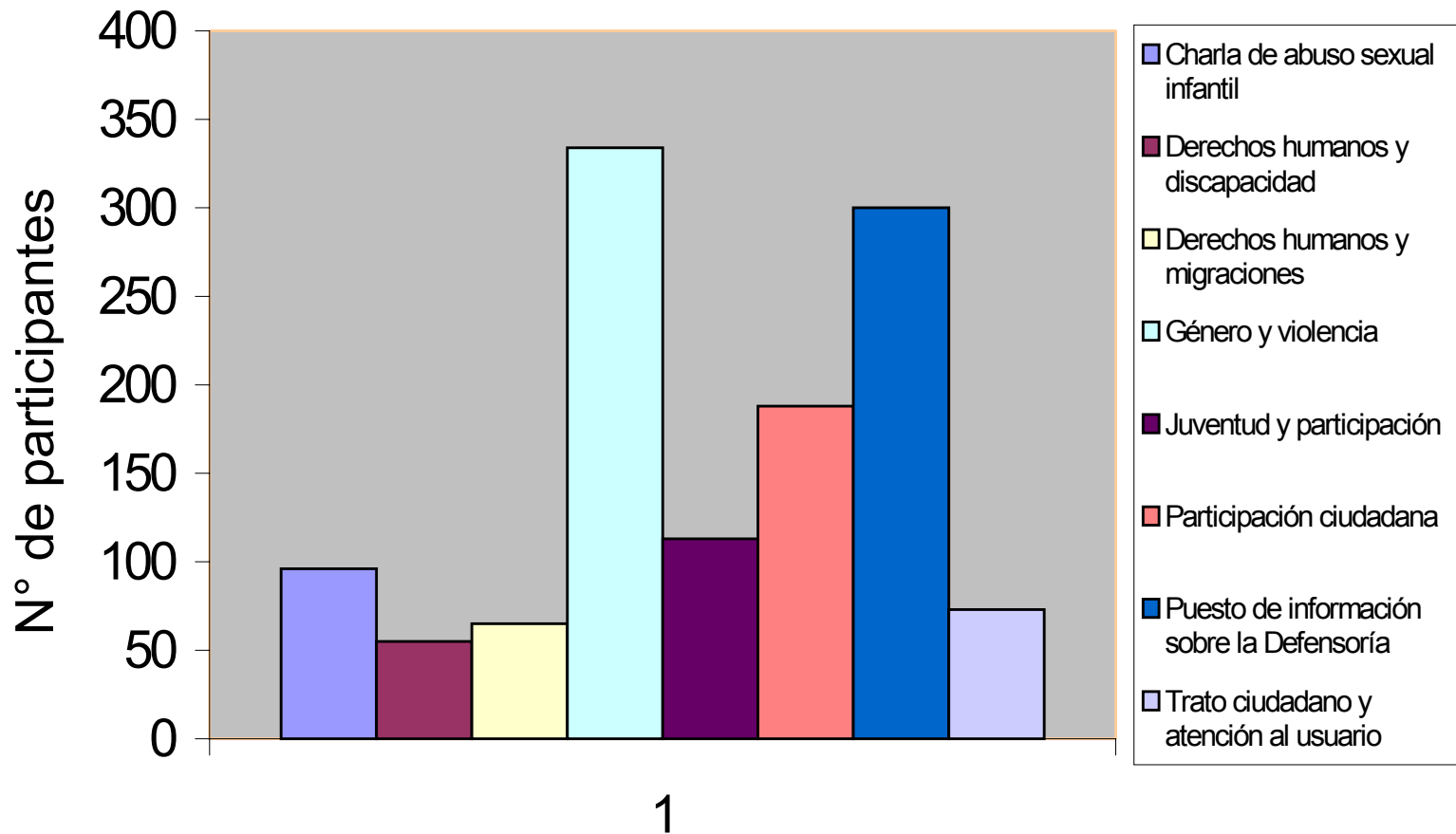
Región	Participantes
Región Chorotega	130
Región Brunca	80
Región Atlántica	122
Región Norte	88
Región Central	586
Región Pacífico Central	222
Total	1228

En este cuadro se visualiza cómo durante este periodo se pudo llegar con distintas actividades a todas las regiones del país.

En la población participante en cada región se agrupan tanto funcionarios y funcionarias públicas como representantes de organizaciones de la sociedad civil, que han participado de los talleres y otras actividades de difusión e información.

La región Central y la Pacífico Central tuvieron una mayor cobertura ya que de acuerdo a la programación establecida, a estas áreas se incursionó sistemáticamente a partir de los últimos seis meses.

Participantes programa de capacitación y divulgación Febrero a Mayo del 2001



Evento	N° participantes	Hombres	Mujeres	Lugar
Región Atlántica				
Género y violencia	27	0	27	Limón
Juventud y participación	46	21	25	Siquirres
Participación ciudadana	19	10	9	Limón
Participación ciudadana	30	16	14	Siquirres
TOTAL	122	47	75	
Región Brunca				
Género y violencia	17	0	17	Térraba
Género y violencia	21	0	21	Curré
Juventud y participación	14	5	9	Térraba
Participación ciudadana	9	3	6	Térraba
Participación ciudadana	19	5	14	Curré
TOTAL	80	13	67	
Región Central				
Charla de abuso sexual infantil	96	42	54	Heredia
Derechos humanos y discapacidad	28	18	10	San José
Derechos humanos y migraciones	65	40	25	San José
Derechos humanos, participación y género	22	11	11	Jericó, Desamparados
Feria de la Salud	200	100	100	B° México
Género y violencia	26	0	26	Turrialba
Género y violencia	31	0	31	Turrialba
Género y violencia	22	2	20	Turrialba
Género y violencia	13	8	5	San José
Participación ciudadana	7	2	5	Turrialba
Trato ciudadano y atención al usuario	50	30	20	Escazú
Trato ciudadano y atención al usuario	26	19	7	San José
TOTAL	586	272	314	
Región Chorotega				
Derechos humanos y discapacidad	18	5	13	Santa Cruz
Género y violencia	30	0	30	Liberia
Género y violencia	22	0	22	Carrillo
Género y violencia	27	0	27	Santa Cruz
Participación ciudadana	17	9	8	Liberia
Participación ciudadana	16	10	6	Carrillo
TOTAL	130	24	106	
Región Norte				
Derechos humanos y discapacidad	9	3	6	Sarapiquí
Género y violencia	20	0	20	Los Chiles
Género y violencia	30	5	25	Sarapiquí
Participación ciudadana	29	8	21	Los Chiles
TOTAL	88	16	72	
Región Pacífico Central				
Género y violencia	26	0	26	San Mateo
Juventud y participación	20	9	11	San Mateo
Participación ciudadana	13	6	7	San Mateo
Participación ciudadana	17	9	8	Garabito
Participación ciudadana	13	6	7	San Mateo
Juventud y participación	33	12	21	Parrita
Puesto de información sobre la Defensoría	100	30	70	Parrita
TOTAL	222	72	150	
TOTAL GENERAL	1228	444	784	

En el cuadro anterior se muestra la información por Regiones geográficas y se desglosa la población participante por género en cada área. Como se mencionó anteriormente durante este período se desarrollaron actividades en todas las Regiones del país. De acuerdo a la metodología utilizada no se recomiendan para los talleres de capacitación más de 30 personas participantes, pues de lo contrario el aprovechamiento individual y grupal se reduce. En términos generales todas las regiones presentan una cobertura similar como se indicó. La región Pacífico Central y la región Central tuvieron más cobertura durante estos dos meses y medio debido a que de acuerdo con la programación definida éstas comenzaron a ser atendidas sistemáticamente a partir de julio 2000.

En términos generales en todas las regiones o áreas geográficas ha habido más participación de mujeres. Esto se da no sólo porque el taller de género y violencia dirigido a organizaciones de la sociedad civil, está diseñado sólo para mujeres, sino también, porque en forma espontánea en casi en todos los temas tratados siempre hay más participación de mujeres. Esto responde a una situación que se presenta en nuestras sociedades, donde las mujeres son las que en mayor medida participan en las organizaciones comunales que pretenden mejorar las condiciones de vida de la comunidad o de la familia, pues este campo es todavía visto como una ampliación de las responsabilidades familiares asignadas a la mujer. Además el aumento de los hogares jefeados por mujeres las hace aún más protagonistas de las soluciones de los problemas comunales y familiares. De un total de 1228 personas atendidas en todas las regiones, 444 son hombres y 784 mujeres.

Durante el período que nos ocupa la Defensoría ha venido realizando una serie de acciones en coordinación con otras instituciones que obedecen al cumplimiento del convenio establecido para impulsar el Proyecto de Aire Limpio en San José, donde participan: el MOPT, la GTZ, el INA, IDESPO, ARESEP y la Defensoría de los Habitantes de la República.

Esta Dirección participa en el proyecto en el campo de Comunicación Social y se han desarrollado las siguientes actividades:

-Presentación de los proyectos a los Circuitos N°4 y N°2 de la Regional de San José, del Ministerio de Educación para iniciar un proceso de capacitación a docentes.

-Elaboración de un documento básico con conceptos y actividades didácticas para sensibilizar a distintos sectores de población acerca del significado de la contaminación ambiental, las responsabilidades individuales y colectivas.

Además, se han realizado actividades de capacitación dirigidas a conductores de transporte público con el fin de racionalizar y mejorar la calidad del servicio.

La capacitación en este campo pretende brindar las herramientas para que los y las conductoras aprendan a reducir el problema de contaminación ambiental lo que colateralmente genera un ahorro de combustible.

2. Actividades de defensa descentralizada.

Entre los meses de enero a mayo del 2001, se han visitado distintos cantones de las regiones. En el cuadro siguiente se presentan las instituciones sobre las cuales los habitantes han presentado consultas o denuncias. Por efectos de espacio no se presentan instituciones con menos de tres consultas, esto no significa que la denuncia no sea de relevancia. En este período se recibieron 168 consultas. Se visitaron 16 cantones. Las entidades sobre las que los habitantes más consultan son aquellas que prestan servicios de la seguridad social, tales como salud, agua, vivienda.

Consultas atendidas en forma descentralizada. Enero a mayo del 2001							
ENTIDAD DENUNCIADA	Chorotega	Brunca *	Central *	Norte	Atlántica	Pacífico Central	Total
Municip. Orotina						25	25
Privada	2			4	6	6	18
Bco Hipotecario de la Vivienda	2	3				10	15
Caja Cost. de Seguro Social	5			1	4	3	13
Municipalidad de Garabito						9	9
IDA				6		2	8
Hosp. Nacional de Niños						7	7
Registro civil						6	6
INA	6						6
ICE	2				1	3	6
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	5						5
MTSS	3					2	5
Ministerio de Salud		1	1	1		2	5
Acueductos y Alcantarillados	3			1	1		5
Poder Judicial				2		2	4
Municipalidad de Limón					3		3
Municipalidad de San Mateo						3	3
MOPT				1		2	3
Ministerio de Seguridad Pública						3	3
Banco de Costa Rica	0				1	2	3

(*) De la Región Central en forma descentralizada se atendieron dos cantones y de la Región Brunca un cantón.

CAPITULO 3

TEMAS DE INTERES GENERAL

A. PRIVILEGIOS DE LOS DIRECTIVOS DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL

La Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República faculta a la Institución para que, en defensa de los derechos e intereses de todos los habitantes, vele porque el funcionamiento del sector público no solamente se ajuste al ordenamiento jurídico –como tradicionalmente se encarga a los órganos de control– sino también a la moral y a la justicia.

De manera novedosa se introducen las variables moral y justicia como parámetros de control de las actuaciones públicas, además de la jurídica, con lo cual la función de este órgano de control permite un examen global de las actuaciones administrativas. Quedaron atrás los criterios tradicionales que sostenían la existencia de una brecha insalvable entre moralidad en el ejercicio de la función pública y legalidad para adoptar nuevos parámetros de control de las actuaciones de los funcionarios del sector público.

Así pues, en cumplimiento de su mandato y con la firme convicción de que la sociedad nacional merece un sistema que garantice *"la igualdad entre iguales"* como también la transparencia y la ética en el ejercicio del poder, la Defensoría de los Habitantes ha asumido un compromiso en la lucha por erradicar los privilegios en la función pública.

La lucha frontal contra los privilegios en el ejercicio de la función pública que la Defensoría de los Habitantes anunció a propósito de la rendición del informe anual de labores 1999-2000 presentado a la consideración de la Asamblea Legislativa, ha dado ya uno de sus primeros frutos con la sentencia dictada por la Sala Constitucional sobre algunos de los privilegios estipulados en la Convención Colectiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). Además, se está a la espera de la resolución de dos acciones de inconstitucionalidad planteadas contra varias normas de un Reglamento de la Refinadora Costarricense de Petróleo que otorga una serie de privilegios a su clase gerencial como también en relación con dos disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre su Fondo de Pensiones.

Un caso que igualmente ejemplifica la existencia de privilegios en el ejercicio de la función pública es el que se presentaba en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal en donde los miembros de su Junta Directiva Nacional disfrutaban de una serie de privilegios que rozaban abiertamente con los principios de solidaridad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y de la ética en el ejercicio de la función pública.

En efecto, la Defensoría de los Habitantes encontró que durante un período prolongado los siete miembros de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular actuaron arbitraria y abusivamente al disfrutar de una serie de privilegios que implicaron la utilización de recursos de naturaleza pública en beneficio propio; son tales el uso de vehículos catalogados como discrecionales y el de teléfonos celulares.

Cualquier dependencia estatal que tenga a su servicio vehículos cuyo costo sea sufragado con dineros del Estado o donados por éste, tiene la obligación de dictar reglamentaciones tendentes a racionalizar su uso o revisar las que existieran. La Ley n.º 5691 de 19 de mayo de 1975 es clara en ese

sentido y si bien fue derogada parcialmente en forma tácita por la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, la Sala Constitucional señaló que continúa siendo aplicable a las entidades públicas no estatales, municipalidades, empresas públicas y entidades de Derecho Privado que tengan a su servicio vehículos adquiridos como recién se ha indicado.

La Ley de Tránsito vino a regular, entre otras cosas, la utilización de vehículos de uso discrecional en la Administración Pública; y en relación con la Ley n.º 5691 se puede deducir que el espíritu del legislador es obvio: poner coto a los abusos cometidos durante muchos años en la asignación de vehículos de uso discrecional. El legislador pretendió, entre otras cosas, regular y normalizar la utilización de vehículos de uso discrecional por parte de funcionarios del Estado, lo cual se enmarca dentro de la tendencia a racionalizar la utilización de los bienes públicos. Se trata de evitar que el uso de vehículos discrecionales se convierta en una fuente de abuso y privilegios odiosos para ciertos funcionarios. Sin embargo, el análisis de los privilegios señalados en el seno de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y de Desarrollo Comunal se hizo caso omiso a tales disposiciones y se mantuvo un régimen de privilegios, injustificado desde cualquier óptica desde la cual se desee mirar.

En efecto, a pesar de reiterados pronunciamientos de la Contraloría General de la República, el Banco Popular proveyó a todos los miembros de su Junta Directiva Nacional un automóvil de uso discrecional amparándose en el Reglamento para uso de vehículos de la entidad bancaria que era abiertamente ilegal.

A pesar de que es la Ley n.º 5691 la que regula el uso de vehículos discrecionales en el caso del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, se debe acudir a la Ley de Tránsito para la definición de este tipo de vehículos en tanto señala que los vehículos oficiales –que son bienes públicos y, por tanto, cumplen un fin de interés público– están clasificados, por su uso, como vehículos de uso discrecional y de uso administrativo general; y es taxativa al señalar a cuáles funcionarios se les puede asignar un vehículo de uso discrecional, de manera que excluye la posibilidad de que una autoridad utilice un vehículo con tal característica si previamente la ley no lo autoriza. No es posible, según esta normativa, que los miembros de una Junta Directiva de un Banco, incluido quien la preside, disfruten de un beneficio de esa naturaleza.

Además, de lo anterior, desde 1995 la Contraloría General de la República había indicado en su dictamen n.º 016693 del 20 de diciembre de ese año, que no encontraba justificación legal alguna para que miembros de juntas directivas disfrutaran de un vehículo de uso discrecional, criterio que sostuvo durante mucho tiempo sin lograr acogida en el seno de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y de Desarrollo Comunal pues la totalidad de sus miembros continuaron gozando de vehículos de uso discrecional con pleno conocimiento de lo ilegal de su actuación.

Pero además del irrespeto al orden jurídico y moral en el ejercicio de la función pública que una medida de esta naturaleza significó, las cifras económicas confirmaron el exceso en que incurrió el nivel directivo del Banco Popular en perjuicio del patrimonio de la entidad integrado por el aporte de todos los trabajadores y patronos del país.

En efecto, según información brindada por la propia institución bancaria, del 1 de junio al 30 de noviembre del 2000 la utilización de vehículos de uso discrecional por parte de los siete miembros de la Junta Directiva Nacional representó un monto de ¢3.439.347,29 (**TRES MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE COLONES CON VEINTINUEVE CÉNTIMOS**) el cual comprende combustible, lavado, reparaciones y ecomarchamo. Sólo por concepto de combustible se erogó ¢1.614.000,00 y a pesar de que el promedio mensual en ese período es de ¢269.000,00 –significando también en promedio alrededor de ¢40.000,00 por cada Director al mes–, destaca que sólo uno de ellos gastó por este concepto una suma de ¢387.000,00 (**TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL COLONES**) que significa ¢64.500,00 (**SESENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS COLONES**) en promedio al mes, un monto que es representativo del exceso que se cometió. Esto se explica detalladamente en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1:

Gastos en Vehículos de uso discrecional y teléfonos celulares asignados a los miembros de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y Desarrollo Comunal²²

Director Propietario	Cargo²³	Sector	Vehículo de uso discrecional asignado	Gastos en Vehículos^{24 25}	Gastos Teléfonos Celulares²⁶
Marvin Rojas Varela	Presidente	Desarrollo Comunal	Pick up Toyota, doble cabina, 2000, Placa CL 173993	¢915.699,50	¢86.310,00
Enrique Acosta Granados	Vicepresidente	Solidarista	Nissan Terrano 1998, Placa 264170	¢232.700,00	¢77.990,00
Rolando Barrantes Muñoz	Director	Cooperativo	Volkswagen Vento 1997, Placa 245077	¢604.674,12	¢90.685,00
Floria Carboni Monge	Directora	Poder Ejecutivo	Toyota Tercel 1996, Placa 275765	¢105.100,00	¢21.610,00
Mario Mondol García	Director	Poder Ejecutivo	Pick up, Nissan, doble cabina 2000, Placa CL 174772	¢294.100,00	¢31.595,00
Rafael A. Vargas Retana	Director	Profesional	Nissan Terrano 1999, Placa 292167	¢266.400,00	¢121.155,00
Willy Vargas Villalobos	Director	Poder Ejecutivo	Four Runner 1996, Placa 208593	¢1.020.673,67	¢75.330,00
TOTALES				¢3.439.347,29	¢504.675,00

En el rubro de reparaciones se utilizó ¢1.514.847,29 (**UN MILLÓN QUINIENTOS CATORCE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE COLONES CON VEINTINUEVE CÉNTIMOS**) durante los mismos meses, destacando el hecho de que haya sido uno de los vehículos del año 2000 el que más gastos representó en este extremo: ¢572.699,50.

En el lavado de los automotores el exceso fue igualmente grave en tanto se gastaron ¢305.900,00 durante el período que se ha mencionado, significando sólo en un caso la suma de ¢52.900,00 para un promedio mensual de casi ¢9.000,00.

²² Fuente: oficio n.º PJDN-698-00 del 15 de diciembre del 2000 y oficio n.º SJDN-088-01 del 18 de enero del 2001.

²³ El 6 de febrero, el 26 de marzo, el 26 de marzo y el 27 de marzo, todos del 2001, los directivos Acosta Granados, Vargas Retana, Barrantes Muñoz y Carboni Monge, respectivamente, devolvieron los vehículos de uso discrecional que les fueron asignados.

²⁴ Período comprendido del 1 de junio del 2000 al 30 de noviembre del 2000

²⁵ Incluye combustible, lavado, reparaciones y ecomarchamo.

²⁶ Período comprendido del 1 de mayo del 2000 al 31 de octubre del 2000.

A continuación se exponen detalladamente los anteriores y otros aspectos:

CUADRO N° 2:

Gasto de los vehículos de uso discrecional asignados a los miembros de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y de Desarrollo Comunal Del 01 de junio del 2000 al 30 de noviembre del 2000²⁷

Vehículo Placa	Combustible	Lavado	Reparaciones	Ecomarcham o	Totales
264170	¢189.000,00	¢41.400,00	¢0,00	¢2.300,00	¢232.700,00
292167	¢225.000,00	¢41.400,00	¢0,00	¢0,00	¢266.400,00
CL 174772	¢255.000,00	¢39.100,00	¢0,00	¢0,00	¢294.100,00
CL 173993	¢297.000,00	¢46.000,00	¢572.699,50	¢0,00	¢915.699,50
245077	¢195.000,00	¢46.000,00	¢361.374,12	¢2.300,00	¢604.674,12
208593	¢387.000,00	¢52.900,00	¢580.773,67	¢0,00	¢1.020.673,67
275765	¢66.000,00	¢39.100,00	¢0,00	¢0,00	¢105.100,00
TOTALES	¢1.614.000,00	¢305.900,00	¢1.514.847,29	¢4.600,00	¢3.439.347,29

Asimismo, debe tomarse en consideración que los vehículos asignados a los directivos son de lujo y su precio en el mercado es extraordinariamente alto, un gasto que no debe existir en una institución que fue creada para beneficiar a todos los trabajadores y no sólo a un grupo de ellos, una erogación a la cual se le debe agregar la depreciación de tales vehículos que obviamente es asumida por el mismo Banco. Así por ejemplo, se asignaron dos Nissan Terrano, uno del año 1998 y otro del año 1999; un Volkswagen Vento del año 1997; un *Four Runner* del año 1996; dos *pick up* doble cabina del año 2000, uno Nissan y el otro Toyota. Solamente un vehículo no podría ser catalogado como de lujo, cual es un Toyota Tercel del año 1996 que muestra, por cierto, el menor gasto en el segundo semestre del año 2000.

En este orden de ideas, la Contraloría General de la República no solamente se pronunció en relación con la imposibilidad de que un directivo disfrute de un vehículo de uso discrecional sino que había advertido desde tiempo atrás sobre distintas situaciones suscitadas con motivo de la elaboración y publicación del "Reglamento para Uso de Vehículos del Banco Popular y de Desarrollo Comunal". En el oficio n.º DI-AA-0011 del 2 de enero del 2001 de la Unidad de Autorizaciones y Aprobaciones de la División de Desarrollo Institucional advirtió una vez más las deficiencias que se presentaban en los proyectos de reglamento que habían sido enviados y la necesidad de que el Reglamento fuera finalmente refrendado por la Contraloría.

Con el fin de conocer las actuaciones del Banco Popular en relación con lo señalado por la Contraloría, la Defensoría de los Habitantes solicitó información a su Junta Directiva Nacional la que mediante nota n.º PJDN-243-01 del 21 de febrero del 2001 indicó que ante los dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República, el 12 de enero del 2001 se remitió a ese órgano un documento relacionado con el tema. Asimismo, que la Junta Directiva Nacional ordenó a su Comisión de Asuntos Jurídicos analizar las observaciones que al respecto emitiera la Contraloría. También se informó que en sesión celebrada el 8 de febrero del 2001 por esa Comisión, se nombró una Subcomisión que se encontraba estudiando el asunto en el marco del proyecto de Reglamento de Uso de Vehículos del Banco y debía rendir un informe a más tardar el 8 de marzo.

En respuesta al documento remitido por la Junta Directiva Nacional a la Contraloría el 12 de enero del año en curso, el 22 de marzo el órgano contralor indicó que eran múltiples las ocasiones en que se había

²⁷ Fuente: oficio n.º PJDN-698-00 del 15 de diciembre del 2000.

pronunciado en el sentido de que los miembros de la Junta Directiva del Banco Popular no tienen derecho a utilizar vehículos de uso discrecional, reiterando que debe ser sometido a su aprobación el respectivo Reglamento. En razón de lo anterior, la Contraloría solicitó a la Junta Directiva del Banco tomar las acciones correspondientes para que, en forma inmediata, suspendiera la utilización de vehículos de uso discrecional por parte de los miembros de esa Junta Directiva, sin perjuicio del control posterior por parte de esta Contraloría General.

Por otra parte, el Banco informó a la Defensoría de los Habitantes que el 6 de febrero del 2001 el Vicepresidente de la Junta Directiva había devuelto el vehículo que le fuera asignado. Lo mismo sucedió el 26 de marzo con dos de los directores y un día después con otro de ellos. Sin embargo, al 27 de abril aún tres de los siete directivos continuaban disfrutando del privilegio.

Pero además, insatisfecha la Junta Directiva con los excesos apuntados, se recetó también teléfonos celulares cuyo uso mensual igualmente es irrestricto, asignación que, al igual que los vehículos de uso discrecional, se prestó para la extralimitación en el uso de los recursos públicos. En efecto, en el período comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de octubre del 2000, la suma por este rubro alcanzó poco más de medio millón de colones y a pesar de que el promedio mensual ronda los ₡85.000,00 –a razón de alrededor de ₡12.000,00 en promedio por cada directivo al mes–, destaca que sólo uno de ellos gastó durante ese período ₡121.155,00 de los cuales ₡26.185,00 correspondieron a un mes únicamente, sobrepasando **CASI DIEZ VECES** la tarifa básica mensual en el uso de teléfono celular²⁸ lo cual contraviene el principio de austeridad que debe informar las actuaciones públicas cuando de recursos económicos se trata. Ello se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3:

Gasto Acumulado en Telefonía Celular incurrido por los miembros de la Junta Directiva del Banco Popular y de Desarrollo Comunal

Del 01 de mayo del 2000 al 31 de octubre del 2000²⁹

Funcionario	Gasto						Totales
	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	
Rolando Barrantes Muñoz	₡20.985,00	₡13.445,00	₡14.360,00	₡15.555,00	₡12.800,00	₡13.540,00	₡90.685,00
Rafael Vargas Retana	₡17.660,00	₡22.345,00	₡20.125,00	₡18.110,00	₡16.730,00	₡26.185,00	₡121.155,00
Enrique Acosta Granados	₡23.915,00	₡17.875,00	₡15.050,00	₡5.985,00	₡4.875,00	₡10.290,00	₡77.990,00
Floria Carboni Monge	₡4.315,00	₡3.460,00	₡3.460,00	₡3.575,00	₡3.400,00	₡3.400,00	₡21.610,00
Willy Vargas Villalobos	₡16.315,00	₡11.685,00	₡14.305,00	₡10.340,00	₡13.840,00	₡8.845,00	₡75.330,00
Marvin Rojas Varela	₡17.275,00	₡13.445,00	₡14.230,00	₡13.175,00	₡13.665,00	₡10.660,00	₡86,310,00 ³⁰

²⁸ Según resolución n.º RRG-1034-99 del 10 de diciembre de 1999 publicada en La Gaceta n.º 250 del 24 de diciembre de 1999, la tarifa básica para el uso de teléfonos celulares fue establecida en la suma de ₡3.000,00 al mes, por 60 minutos, sin incluir el impuesto de ventas.

²⁹ Fuente: oficio n.º PJDN-698-00 del 15 de diciembre del 2000.

³⁰ A pesar de que este es el total suministrado por el Banco, según los cálculos realizados el monto correcto es ₡82,450,00.

Mario Mondol García	¢5.730,00	¢17.305,00	¢6.265,0 0	¢5.305,0 0	¢4.600,0 0	¢4.315,0 0	¢31,595,00 ³¹
TOTALES	¢106.19 5,00	¢91.495,0 0³²	¢87.795 ,00	¢72.045 ,00	¢69.910 ,00	¢77.235 ,00	¢504.675,0 0³³

A pesar de que se informó a la Defensoría de los Habitantes que estaba pendiente de análisis en la Comisión de Asuntos Jurídicos del Banco Popular un proyecto de Reglamento que regularía este rubro, la Defensoría de los Habitantes estimó que la asignación de teléfonos celulares a cada uno de los directivos de una institución podría ser innecesaria en tanto era objeto de abuso, procediendo la medida únicamente para atender algún asunto concreto propio del cargo. No obstante, aún si se admitiera que cada directivo tuviera derecho al uso de un teléfono de este tipo, se indicó que debería sujetarse a una normativa mediante la cual se garantice un uso racional del recurso.

Las anteriores consideraciones llevaron a la Defensoría de los Habitantes a concluir que los miembros de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y de Desarrollo Comunal violaron el principio de legalidad según el cual sólo pueden hacer aquello que el ordenamiento les permite, como también infringieron los principios de moralidad y de ética en el ejercicio de la función pública que deben sustentar sus decisiones. La responsabilidad de quienes tienen en sus manos la administración de recursos públicos es mayor que la de los particulares pues, además de cumplir con los deberes y responsabilidades propios de su cargo, deben observar con celo y diligencia aquellos vinculados a la correcta preservación del patrimonio público. En el caso del Banco Popular, se trata de una entidad creada para brindar servicios a los trabajadores y nunca para pagar privilegios irrazonables y desproporcionados a un pequeño grupo de personas.

En virtud del interés público involucrado y ante la gravedad de los hechos investigados, el pasado 2 de abril la Defensoría de los Habitantes convocó a una conferencia de prensa en la que los denunció públicamente, dando a conocer, a su vez, las recomendaciones a la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Tales recomendaciones fueron ordenar la entrega inmediata de los vehículos de uso discrecional que aún tenían asignados en ese momento tres de sus directivos. Asimismo, revocar de inmediato, por ilegal, el acuerdo que disponía otorgar vehículos de uso discrecional a todos sus directivos, para que, en su lugar, se actuara según lo establecido en las disposiciones aplicables a la materia. Finalmente, aprobar, a la mayor brevedad, el Reglamento que regularía el uso de teléfonos celulares asignados a los miembros de la Junta Directiva Nacional, cuyas disposiciones deben estar amparadas en el principio de austeridad en el uso de los recursos públicos.

La Defensoría de los Habitantes recomendó también a la Contraloría General de la República analizar las actuaciones de los miembros de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y de Desarrollo Comunal con el objeto de que se determinara su eventual responsabilidad ante las erogaciones realizadas por la institución bancaria por concepto de la asignación de tales vehículos de uso discrecional.

En respuesta a las recomendaciones formuladas por la Defensoría de los Habitantes, el 3 de abril se informó que otro de los directivos había devuelto el vehículo y el 4 de abril el Presidente de la Junta Directiva señaló que ese mismo día se había acordado suspender la aplicación de la norma del Reglamento de uso de vehículos que autorizaba a los directivos el privilegio cuestionado. Además, indicó que plantearían recurso de reconsideración en relación con la resolución de la Defensoría de los Habitantes.

³¹ A pesar de que este es el total suministrado por el Banco, según los cálculos realizados el monto correcto es ¢43,520,00.

³² A pesar de que este es el total suministrado por el Banco, según los cálculos realizados el monto correcto es ¢99,560,00.

³³ A pesar de que este es el total suministrado por el Banco, según los cálculos realizados el monto correcto es ¢512,740,00.

No obstante lo anterior, el día siguiente la Junta Directiva desistió de su deseo de recurrir y, por el contrario, acogió las recomendaciones formuladas por la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General de la República y también la Procuraduría General de la República. En consecuencia, se eliminó el citado privilegio al reformarse el Reglamento. Asimismo, la Junta Directiva solicitó a su Comisión de Asuntos Jurídicos una propuesta de Reglamento que regule el uso de teléfonos celulares y otra que regule el uso de vehículos en la institución, reconociendo que se le deben incorporar las observaciones de la Contraloría General de la República. Finalmente, acordó trasladar los atestados correspondientes al Directorio de la Asamblea de Trabajadores del Banco con el fin de establecer los procedimientos pertinentes y remitió el acuerdo a los órganos de control como también al Consejo de Gobierno.

Los anteriores acuerdos se hicieron del conocimiento de los habitantes el 8 de abril cuando en diferentes medios de comunicación colectiva el Banco Popular publicó un campo pagado en ese sentido.

El 11 de mayo la Defensoría requirió a la Asamblea de Trabajadores un informe del caso y solicitó al Consejo de Gobierno informar si se tomaría algún tipo de medida sobre el particular. El 18 de mayo la Asamblea informó que se había trasladado el asunto al Asesor Legal para su estudio.

Por otra parte, el 25 de mayo la Secretaría de la Junta Directiva Nacional informó que el 8 de mayo se había aprobado el Reglamento para la Administración de Vehículos propiedad del Banco Popular y el Reglamento para la Asignación, Uso y Control de Equipo de Telefonía Móvil (celular) a funcionarios y empleados del Banco, acordando en sesión del 15 de mayo siguiente remitir copia de tales Reglamentos a la Contraloría General de la República, información confirmada verbalmente por la Secretaría de la Junta Directiva.

B. INOBSERVANCIA DEL DERECHO DE INFORMACIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE SALUD

La Defensoría de los Habitantes en tutela y defensa de los Derechos Humanos de los habitantes ha asumido el compromiso de velar por que el funcionamiento de los servicios de salud se ajuste a la moral, las buenas costumbres y el ordenamiento jurídico. En este sentido y dentro del período que comprende este informe, se han presentado alrededor de catorce casos que resultan representativos y explícitos de una problemática general que enfrentan los usuarios de los servicios de salud y que ha sido del análisis del quehacer institucional desde que la Defensoría abrió sus puertas al público. Sin embargo, se hace referencia y análisis a otros temas y casos anteriores a este período en razón de su importancia y representatividad.

Este abordaje trasciende de las condiciones infraestructurales, el equipo técnico y los recursos materiales con que se brinda el servicio de salud, para abarcar la atención propiamente dicha que realiza el profesional de atención en salud y el respeto que de los derechos humanos garantiza en este acto.

Paralelamente y bajo un perfil de integralidad se intenta realizar un estudio informativo que permita a los pacientes conocer puntualmente cuales son los derechos que le asisten y por otra parte formar a los funcionarios que prestan el servicio. Se tendría así a disposición un instrumento que coadyuve en el desempeño de las labores y consecuentemente contribuya a mejorar las relaciones médico- paciente que se desarrollan a diario en los hospitales y clínicas del país.

1. Antecedentes

Resulta necesario hacer una breve referencia general al tema de los derechos de los usuarios de salud antes de efectuar un análisis específico del derecho a la información.

Algunos expertos de Ética Médica y Derecho Médico consideran más apropiado hacer referencia a los **derechos de los usuarios de los servicios de salud**, que a los derechos de los pacientes, por cuanto se señala que la palabra "**paciente**" hace referencia a aquella persona enferma, mientras que el concepto de "**usuario**" es más amplio e incluye a todas las personas que acuden a solicitar los servicios de un centro de salud.

El tema de los derechos de los pacientes es realmente un tema novedoso y su relación con los Derechos Humanos es muy estrecha dado que su fundamento principal es la protección de la vida, la salud, la integridad corporal, la vida privada y la libertad de determinación de las personas como seres autónomos.

A pesar de dicha relación, el reconocimiento de que las personas tienen derechos como usuarias de los servicios de salud sigue siendo uno de los desafíos más importantes de la Ética Médica y de la Medicina Moderna y del sistema de salud pública costarricense.

Los derechos de los pacientes hacen referencia al deber de los prestatarios de los servicios de salud de ofrecer atención oportuna, un trato amable, información completa, respeto a su intimidad y confidencialidad así como el deber de prestar una atención médica en todos sus extremos dentro de los más altos estándares de calidad.

El derecho a un trato respetuoso y amable, así como el derecho a la información son los derechos más importantes dentro de una adecuada relación entre el médico y el usuario.

Las características que regulan la relación médico-paciente establecen derechos y deberes para ambas partes y, en razón de la relación de confianza que se genera de dicho vínculo, el **secreto profesional** impone deberes que impiden al médico revelar, sin justa causa, la información suministrada por su paciente o aquella obtenida por medios diagnósticos.

Los alcances de dicha obligación modernamente se consideran relativizados por medio del **secreto compartido**. Así la información de un paciente puede ser empleada por otros profesionales de la salud y con terceras personas que pueden ser familiares o amigos, siempre y cuando se tenga claro que se persiguen propósitos de prevención de las enfermedades o el éxito de la atención médica y, en este último caso, que dicha medida se adopte siempre en la búsqueda y satisfacción del bienestar e interés del paciente.

Actualmente, muchos países han aprobado normas que establecen los derechos de los pacientes. A pesar de la gran importancia de la protección de este tipo de derechos, la Ética Médica ha visto con preocupación el reconocimiento de cierto tipo de derechos. En Holanda, por ejemplo existe el derecho de las personas de firmar los llamados **Testamentos Vitales o Living Wills** que consisten en ordenes de no-resucitación cuando un paciente ingresa en un hospital y se produce una emergencia médica que coloca en riesgo su vida. Holanda también ha autorizado legalmente la Eutanasia y en algunos estados de la unión americana se ha aprobado el Aborto.

En Costa Rica el desarrollo legal y ético de los derechos de los pacientes cuenta con algunos progresos. Sin embargo, al existir un reglamento que regula los derechos de los pacientes que solicitan los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, queda desprotegido el reconocimiento de estos derechos en el sector privado de la medicina del país. Además en el ámbito hospitalario, parece ser necesario que los profesionales de salud, no sólo los médicos, sean capacitados en las responsabilidades y sensibilizados en este tema.

2. Bases del derecho a la información y breve desarrollo histórico

El derecho a la información al paciente es una derivación del Derecho Humano a la **Autonomía de la voluntad** o a la **libre determinación** de las personas como seres autónomos. Así es como surge el concepto de **información clínica** y **consentimiento informado**.

Esta Defensoría ha señalado que conforme con el Derecho Médico y la práctica de la Moderna Medicina, no existe una guía exhaustiva ni criterios unánimes al momento de ofrecer información a un paciente. Sin embargo, se reconoce que -para todos los casos- para que la información y la comunicación se produzcan se debe construir y consolidar una **relación de confianza** que permita la participación activa entre ambos de un mutuo intercambio de información.

"La relación de confianza nunca puede desarraigarse por completo de la relación médica. Por ende, el médico debe ser una persona de integridad y cultivar la virtud a la confianza. De hecho, la fidelidad es quizá la más fundamental de las virtudes del médico, tan indispensable como la beneficencia y la renuncia al propio interés"³⁴

En tiempos pasados la relación médico-paciente se encontraba orientada básicamente por una relación de poder, paternalismo y unilateralidad donde el médico se caracterizaba por asumir la toma de decisiones y el paciente únicamente se constituía en un objeto receptor de recomendaciones clínicas y prácticas médicas. En la actualidad dadas las conquistas del ser humano en el establecimiento y garantía de los derechos humanos y el respeto a la libertad individual, se considera que dicha relación adquiere un matiz diferente, en el que el paciente pasa a ser una **persona autónoma, con derecho al consentimiento informado y con capacidad para decidir y consentir**.

La información al paciente puede asumir las formas de comunicación verbal, no verbal, y/o escrita entre el paciente y el personal de salud. La combinación balanceada y el empleo adecuado de estos tipos de comunicación con el paciente garantizan el éxito de la relación entre las partes involucradas y hacen óptima la prestación del servicio.

"De hecho, son muchos los estudios que muestran que los pacientes desean ante todo una buena relación y una comunicación eficaz con sus médicos, lo que produce en ellos, cuando se da, una gran satisfacción con los cuidados médicos que reciben, satisfacción que ayuda poderosamente a reducir la ansiedad y el estrés en el enfermo (...)"³⁵

Por otra parte, la teoría el derecho a la información al paciente y del Consentimiento Informado surgen durante los últimos 30 años del siglo XX. Ya en los siglos XVII y XVIII se hablaba del **"Consentimiento informado político"** como uno de los derechos civiles y políticos más importantes que se proclamaron con ocasión de la Revolución Francesa y la independencia de las colonias americanas. Es decir se había logrado establecer la libertad de elegir a los gobernantes, pero no es sino hasta hace pocos años que se reconoce la libertad de disponer del propio cuerpo para efectos de tratamiento médico.

³⁴ Pellegrino (Edmund D.). La relación entre la autonomía y la integridad en la ética médica. Bioética. Temas y perspectivas. Organización Panamericana de la Salud. OPS. Washington. D.C. 1990. Pags. 16 y 17.

³⁵ Ovejero B. (Anastacio). Ob. Cit. Página 144

Se hizo referencia por primera vez al Consentimiento Informado en los Estados Unidos en 1957 en el caso *Salgo*, en el cual se acusó y sancionó a un médico que al realizar una aortografía translumbar para estudiar una aterosclerosis no informó de nada al paciente.

Luego en 1972, se inició un lento pero seguro desarrollo de la información a los pacientes. Las interrogantes que fueron planteadas durante este desarrollo tenían relación con ¿Cuánto y qué informar?. Dos fórmulas fueron planteadas para dar respuesta. Una fue acudir a la información suministrada por un "**Médico razonable**", la cual resultó ser inadecuada dado que las respuestas respondían a criterios clínicos o muy técnicos, por lo que se propuso acudir a la información que daría una "**persona razonable**" de la comunidad, la cual tampoco resultó viable dado la multiplicidad de factores que intervenían en la respuesta.

Hoy la gran mayoría de las legislaciones de los países establecen el derecho a la información de los pacientes y el deber de los profesionales de salud de ofrecer dicha información. Sin embargo, el reto persiste pues en el ámbito internacional y con gran preocupación observa esta Defensoría que Costa Rica no es la excepción, se informa aún de la resistencia de un cambio hacia una cultura de salud en la cual el usuario asuma una parte activa y determinante en las relaciones de la salud y la enfermedad, para dar lugar al concepto de "empoderamiento".³⁶

3. Marco legal que regula el derecho a la información

El derecho a la información parte de los principios constitucionales de **autonomía de la voluntad** y de **petición y pronta respuesta** contenidos en los artículos 27 y 28 de la Carta Magna. La primera norma constitucional tutela en forma expresa la potestad del habitante de ejercer plenamente la totalidad de sus derechos y realizar cualesquiera tipo de acciones, siempre y cuando no transgredan el orden público, la moral y las buenas costumbres.

El ejercicio pleno de las facultades del habitante le permite realizar actos y contratos que impliquen la adquisición de obligaciones con la sola manifestación de voluntad (siempre que ésta cumpla con los requisitos establecidos: capacidad del sujeto, aptitud del objeto y formalidades fundamentalmente). En este sentido la protección que se le brinda a la información se deriva de la tutela que le brinda el ordenamiento jurídico a la expresión del consentimiento y la importancia de su manifestación de voluntad. Así las cosas, se considera la información como un presupuesto necesario para el ejercicio de dicho derecho, en el entendido que entre mejor conozca el habitante los riesgos e implicaciones de los negocios u acciones que realizará, mayor responsabilidad tendrá en su proceso de decisión y con mayor capacidad podrá autorizar determinado acto jurídico.

El campo sanitario no es ajeno a ello, el derecho a la información clínica no constituye una dádiva a favor del paciente, sino un derecho que le asiste y que permite incorporar al enfermo al proceso de toma de decisiones médicas, no ya en el rol pasivo de *paciente* sino como *agente* de promoción de su propia salud. En otros términos, aboga por la protección de su autonomía -en tanto se trata de un agente moral independiente- y, además, sale en favor de los sectores más desprotegidos de la sociedad permitiendo que sus representantes hablen en nombre de ellos y defiendan sus mejores intereses.

³⁶ El concepto de "empoderamiento", traducción del inglés "powerment" hace referencia a la capacidad de los individuos para tomar decisiones y tener el control de su propia vida. Se ha demostrado que la salud se ve afectada de manera considerable por el grado en que una persona siente que puede controlar o dominar su vida, en otras palabras, por la cantidad de poder o impotencia que siente. (Roberston, Ann y Minkler Meredith. "El nuevo movimiento de la promoción de la salud: examen crítico". Health Education Quarterly. Vol 2. 295-312 pp. 1994.

Por otra parte y siempre en el campo de protección del derecho a la información, la Constitución Política de Costa Rica rescata en el numeral 27, la prerrogativa del habitante de requerir información de los funcionarios públicos en relación con un caso determinado y la obligación de éstos de responder en términos perentorios garantizando así la protección del interés del particular, salvo que la cuestión trate un secreto de Estado, que para el caso particular resulta ajena totalmente a la materia, por cuanto se trata más bien de hechos, informes técnicos y valoraciones relativas directamente a la salud del petente y por tanto, objeto particular de conocimiento del paciente y/o quien lo represente y obligación del funcionario público en salud, de brindarlo.

En el ámbito legal, el deber de informar a un paciente o a quien le represente se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico vigente a partir de lo establecido en el artículo 10 de la Ley General de Salud, **principio general** de información que señala:

"...toda persona tiene derecho a obtener de los funcionarios competentes la debida información y las instrucciones adecuadas sobre asuntos, acciones y prácticas conducentes a la promoción y conservación de la salud personal y la de los miembros de su hogar, particularmente sobre higiene, dieta adecuada, orientación psicológica, higiene mental, educación sexual, enfermedades transmisibles, planificación familiar, diagnóstico precoz de las enfermedades y sobre prácticas y en el uso de elementos técnicos especiales".

La norma transcrita regula clara y explícitamente la obligatoriedad para el funcionario de salud de informar al habitante acerca de las acciones que incidan sobre su salud, desde una perspectiva de promoción, prevención, conservación, educación y puntualmente de la atención de la misma.

Paralelamente el reconocimiento de la Constitución Política del derecho a la protección de la salud consagrado en los numerales 21 y 46 infine, impone por otra parte, deberes singulares correlativos a los derechos de los pacientes, cuya inobservancia constituye una transgresión del contenido esencial de la prestación de servicios médicos.

Entre estos derechos, cobra esencial importancia el que se reconoce en el artículo 75 del Reglamento del Seguro de Salud y, muy especialmente, el derecho a la información, que se establece en el inciso b) de dicho artículo al establecer que:

"Los asegurados tienen el derecho a: (...) b) Recibir información precisa y clara sobre la realidad de su estado de salud, así como de las implicaciones de las diferentes alternativas de tratamiento a que podría ser sometido, de tal modo que pueda aceptar la decisión que mejor se ajuste a sus deseos o a sus convicciones en forma totalmente libre y voluntaria. Este derecho incluye el de ser informado, cuando así lo solicite el paciente por cualquier medio, de la razón de toda medida diagnóstica o terapéutica que se proponga, o de cualquier prueba complementaria. (...)"

Las normas transcritas constituyen deberes legales de los funcionarios públicos que laboran dentro del sistema de atención de la salud, y por tanto parte de las funciones que dentro del servicio público deben de cumplir. Así las cosas y partiendo de esta obligación legal y reglamentariamente constituida, el no acatamiento de la misma, podría implicar responsabilidad para el funcionario. Se estaría en presencia no sólo de una falta al servicio y por tanto susceptible de sanción disciplinaria sino también y según sea el caso, de una violación al artículo 330 del Código Penal, cuando ilegalmente el funcionario omitiere, se rehusare hacer o retardare el acto que es propio de su función, de brindar información al usuario.

Igualmente y siendo conscientes de que este deber sobrepasa los límites de la legalidad para invadir los espacios de la ética profesional, en términos deontológicos, el Código de Moral Médica es claro al consignar en su artículo 21 que el médico se encuentra en la obligación de informar a sus pacientes sobre el riesgo presente o eventual de cualquier medicamento o procedimiento médico o quirúrgico, a través de una explicación clara de acuerdo al nivel de escolaridad del paciente.

Finalmente, no es la coercitividad de la norma jurídica la que debe de orientar el quehacer diario del profesional de la salud, sino más bien el derecho que le asiste a los pacientes de conocer el estado de su salud, así como las medidas terapéuticas que se deberán asumir. Es una conducta que si bien significa el cumplimiento de una de las funciones asignadas, es también un deber ético y moral.

4. Concepto del derecho a la información

En Derecho Médico se conoce como derecho a la información el derecho autónomo del paciente de conocer la información disponible, en términos adecuados, comprensibles y suficientes sobre su diagnóstico, pronóstico y tratamiento con el propósito fundamental de que el paciente cuente con el conocimiento necesario acerca del proceso de su salud y ello le permita además poder expresar su consentimiento para las intervenciones a las cuales se le puede someter.³⁷

El deber de informar incumbe al médico responsable del paciente, sin perjuicio del deber del médico que practique una intervención diagnóstica o terapéutica. Sin embargo, otros profesionales de la salud como el personal de enfermería deben participar necesariamente en el proceso de información clínica del paciente.

La información que se debe suministrar a un paciente debe cumplir con los siguientes criterios: a) La naturaleza de la información (¿En qué consiste, qué se va a hacer?). b) Objetivos de la intervención (¿Para qué se va a hacer?); c) Beneficios de la intervención (¿Qué mejoría espera obtenerse?), d) Riesgos, molestias y efectos secundarios posibles, incluidos los derivados de no hacer la intervención; e) Explicación que lleva al personal de salud a elegir una y no otras intervenciones y f) Posibilidad de retirar el consentimiento de forma libre cuando lo desee.³⁸

En razón de los riesgos inherentes al tratamiento o aquellos que pueden sobrevenir como el caso de transfusión de sangre y la probabilidad de infección por el VIH u otro agente patógeno, la doctrina española del Derecho Médico señala que al paciente se le debe informar acerca de las consecuencias seguras de la intervención, los riesgos típicos de la intervención o aquellos cuya producción deba normalmente esperarse según el estado y conocimiento actual de la ciencia; se debe informar acerca de los riesgos personalizados, es decir aquellos que se derivan de las condiciones peculiares de la patología o estado físico del sujeto, así como las circunstancias personales o profesionales relevantes; se señala que se debe informar acerca de las contraindicaciones y, finalmente acerca de la disponibilidad explícita a ampliar toda la información si el sujeto lo desea.

³⁷ (Ministerio de Sanidad y Consumo. Subsecretaría de Sanidad y Consumo. Información y documentación clínica. Documento final del grupo de expertos, Madrid, España. Noviembre de 1997)

³⁸ Ministerio de Sanidad y Consumo. Subsecretaría de Sanidad y Consumo. Información y documentación clínica. Documento final del grupo de expertos, Madrid, España. Noviembre de 1997

El formulario del consentimiento informado consiste en el acto de dejar constancia escrita de que al paciente se le informó: sirve de elemento de prueba y ofrece seguridad jurídica a ambas partes acerca de las condiciones de la atención médica en casos especiales. Este formulario debe constar en aquellos procedimientos que sean invasores, aquellos procedimientos diagnósticos o terapéuticos que supongan riesgos e inconvenientes, notorios y previsibles, no inherentes a la actuación clínica y que repercuten de manera importante en la vida cotidiana del paciente.

En cuanto más dudosa sea la efectividad de un procedimiento diagnóstico o terapéutico, más necesario es desarrollar cuidadosos procesos de información y consentimiento y, por lo tanto, más necesario el uso del soporte escrito.

5. Características y condiciones del derecho a la información

a. Capacidad

En cuanto a la capacidad, ésta hace referencia a que el paciente debe ser no sólo capaz de comprender el acto médico al cual se estaría sometiendo, sino además de sus consecuencias, es decir se trata de la capacidad legalmente establecida de mayoría de edad conforme con el artículo 37 del Código Civil. La capacidad de un paciente, a pesar de la mayoría de edad, puede estar alterada por motivos relacionados o no con su enfermedad, pero que en todo caso, impide la comprensión cabal del acto médico al que se le somete. En razón de lo anterior, el trabajador de salud debe verificar no sólo la mayoría de edad sino también la capacidad mental del paciente para poder consentir.

En cuanto a los menores de edad y a las personas con discapacidad mental, las reglas que operan son aquellos de la **tutela** y la **curatela** previstas en el Código de Familia y en el Código Civil. Sin embargo, es importante señalar que importantes estudios internacionales han establecido –según determinados factores que van desde la condición socioeconómica, nutrición y educación entre otros- que un niño a partir de los 11 años es capaz de poder comprender con facilidad con el apoyo de padres o responsables y sus médicos, las consecuencias de un acto médico, motivo por el cual y con base en la **Convención Internacional de los Derechos del Niño**, se establece que en razón del interés superior de la infancia, le asiste un derecho especial al niño de que se le ofrezca información y se le otorgue la oportunidad de expresar sus ideas en torno a un acto médico al cual se le estará sometiendo. Queda a salvo el derecho de los padres de autorizar en definitiva el acto médico y la firma del formulario de consentimiento informado en representación del menor.

b. Revelación de información

Resulta simple de señalar, pero es el elemento más olvidado del acto médico. El médico responsable debe ofrecer la información necesaria que permita al paciente entender y participar activamente.

c. Comprensión

En Ética Médica y en Derecho Médico se recomienda que el médico y la enfermera verifiquen que el paciente ha comprendido. En criterio de los galenos, ésta es una de las tareas más difíciles,

motivo por el cual se acude a múltiples técnicas de comunicación que tienen por propósito asegurar que el mensaje ha sido bien transmitido y captado por el receptor.

d. Voluntariedad

Debe quedar claro que no es posible obligar a una persona por la fuerza a someterse a un acto médico. Ejercer la fuerza contra un paciente constituye un acto que la Asociación Médica Mundial rechaza por considerarlo un trato cruel o una forma de tortura.

Además, conforme con el Código Penal de Costa Rica, el delito de **coacción** consiste en obligar a una persona a consentir o realizar un acto en su contra, motivo por el cual un médico puede incurrir en dicho acto delictivo si por la fuerza obliga a un paciente a realizar un acto.

El médico debe estar capacitado para persuadir y convencer a una persona a realizar o no realizar un acto que incide sobre su salud o la de terceras personas. En esto radica la relación de confianza entre el médico y su paciente y, el éxito de un buen trabajador de la salud.

6. Excepciones al derecho a la información

Finalmente en cuanto a las excepciones a la información y al consentimiento informado cabe destacar las siguientes:

- Urgencia

Recuérdese que los servicios de emergencias se caracterizan por el tipo de situaciones que se atienden: pacientes menores de edad o con discapacidad mental, violencia, drogadicción, alcoholismo, delitos que pueden consistir en lesiones, abortos, muerte, violaciones sexuales, situaciones en las cuales se hace necesario intervenir con premura dada la gravedad y la amenaza del bien jurídico a proteger. La doctrina ha caracterizado los servicios de emergencia por la inmediatez y la impostergabilidad de la atención médica que se debe brindar, en el tanto demandan del cuerpo médico, una actitud beligerante en la respuesta que se le brinda al paciente.

La dilación en la prestación de un servicio público de salud es considerado una violación a los derechos humanos. Aún más entratándose de los servicios de emergencia cualquier dilación o prolongación innecesaria por cualquier motivo hospitalario resulta de especial atención tomando en consideración que el requerimiento de los servicios de emergencia es sustancialmente diferente a los brindados en otras dependencias, la manifestación del dolor, la frecuencia y gravedad de la sintomatología presentada por los pacientes demandan diligencia y celeridad en la atención por facilitar.

Por los anteriores motivos, se señala que la información y el consentimiento informado ceden frente el deber del cuerpo médico de rescatar o preservar la salud en casos extremos, sobre todo en situaciones de estado de inconciencia. Sin embargo, superada la etapa de urgencia médica y en los casos en los cuales el paciente ya no se mantiene en estado de inconciencia, el deber de información surge de nuevo

- Renuncia

En Derecho Médico se establece que ningún trabajador de la salud tiene la obligación de informar a un paciente si éste renuncia a ello. En este sentido el médico tiene el deber de asegurarse que el paciente sabe lo que hace y que dicha decisión es comprendida, razonada y voluntaria.

- Privilegio terapéutico

Con la aparición del consentimiento informado, la norma del privilegio terapéutico se ha transformado en excepción. Esta posibilidad permite al médico retener la información si existen suficientes elementos de juicio para considerar que el paciente puede empeorar si recibe determinada información. El ejemplo que ilustra esta excepción es el paciente psiquiátrico que se encuentra estable pero que puede sufrir una descompensación emocional si recibiera información de que presenta una enfermedad que amenaza su vida o su integridad física.

Debe quedar claro que el privilegio terapéutico no significa ocultar indefinidamente la información al paciente, quien siempre tiene el derecho de conocer su estado de salud. Esta excepción hace referencia a que dicha información no será suministrada temporalmente mientras persistan las circunstancias que dan lugar a la probabilidad de riesgos mayores si la información fuera ofrecida.

El abuso de esta excepción representa una mal entendida posición del **Finalismo**, como una corriente de la Ética Médica que establece que –en algunos casos- los medios pesan menos que los fines con el fin lograr un progreso terapéutico importante, con lo que algunos señalan que mientras que el fin sea justo y apropiado, no importa si los medios no son legales o éticos.

- Discapacidad

Resulta claro que los pacientes con discapacidad mental no cuentan con la capacidad -entendida ésta en términos jurídicos- para autorizar un tratamiento, con lo cual, son los representantes legales quienes deben intervenir. Debe tenerse cuidado con el abuso de esta situación pues puede haber casos de tratamientos a pacientes psiquiátricos que nadie autorice.

- Tratamiento involuntario

Finalmente para los casos de vacunación obligatoria o cualquier otra medida de Salud Pública de interés colectivo, la intervención prescinde de la voluntariedad de las personas, pero debe quedar claro que el derecho de información no desaparece. También es posible el internamiento psiquiátrico involuntario en aquellos casos de fracaso terapéutico de un paciente que amenaza su propia vida o la de otras personas.

7. Pronunciamientos de la Defensoría sobre el Derecho a la Información

En reiteradas oportunidades, la Defensoría se ha pronunciado en muchos de sus informes finales al tema del derecho a la información a los pacientes y usuarios de servicios de salud con ocasión de múltiples quejas presentadas por los habitantes en relación con disconformidades con la calidad del servicio de los centros de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social.

En razón de la gran diversidad de temas analizados y concretamente dentro del período que comprende este informe resulta necesario y útil a la vez ordenar temáticamente dichos pronunciamientos conforme con las siguientes categorías:

a. Derechos Humanos y derecho del consumidor

En criterio de la Defensoría de los Habitantes, el ejercicio del derecho a la información debe partir de la consideración de éste como un Derecho Humano que permita a las personas contar con la información suficiente a fin de desarrollar todas aquellas acciones de promoción y cuidado de su propia salud como consumidores, sea porque se sigue un tratamiento médico o por estar sujetos a alguna técnica diagnóstica o terapéutica.

En este sentido la Defensoría señaló en una oportunidad lo siguiente: ³⁹

" (...) la afectación a la salud pública en que deviene la ausencia de un regente que controle el expendio de medicamentos así como que supervise la prescripción dentro de las normas legales y científicas establecidas implica no sólo una clara violación a los derechos humanos sino también una negación de los derechos del consumidor garantizados en la "Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor".

El artículo 29 de la Ley N° 7472 arriba indicada indica:

*"...Son derechos fundamentales e irrenunciables del consumidor, los siguientes:
a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud, su seguridad y el medio ambiente.*

...c) El acceso a una información veraz, oportuna sobre los diferentes bienes y servicios con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio.

...f) Mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a prevenir adecuadamente, sancionar y reparar con prontitud la lesión de estos, según corresponda..."

En esta oportunidad, la Defensoría señaló que la información a los habitantes consiste en un principio de orden público de cumplimiento inexorable para el Estado pues la información a la población acerca de sus derechos como consumidores y en lo específico acerca de la obligación de que los productos de consumo humano contengan la información requerida asegura y protege la salud individual y la Salud Pública

En los mismos términos se manifiesta la Ley General de Salud al Señalar que *"(...) Queda prohibida la promoción o propaganda de medicamentos y cosméticos dirigidos al público cuando induzca al error; cuando sea hecha en contravención a las disposiciones reglamentarias, a las autorizaciones obtenidas si se trata de medicamentos o a las restricciones que el Poder Ejecutivo imponga, teniendo en vista la naturaleza del medicamento, desorden físico y síntomas para los cuales se usa."*

El artículo 10 de la Ley General de Salud prevé un principio fundamental de información acerca de temas relacionados con la salud a la sociedad y a la familia, al señalarse que:

"(...) .toda persona tiene derecho a obtener de los funcionarios competentes la debida información y las instrucciones adecuadas sobre asuntos, acciones y prácticas conducentes a la promoción y conservación de la salud personal y la de los miembros de su hogar, particularmente sobre higiene, dieta adecuada, orientación psicológica, higiene mental, educación sexual, enfermedades

³⁹ Expediente No. IO-5231-23-98. Oficio No. DHR- 9808860-98. Fecha: 14 de setiembre de 1998

transmisibles, planificación familiar, diagnóstico precoz de las enfermedades y sobre prácticas y en el uso de elementos técnicos especiales".

Uno de los casos detectados por esta Defensoría en relación con medidas de desprotección al consumidor fue detectada en artículo 46 del Decreto Ejecutivo No 28466-S de 29 de febrero de 2000 que establece que **"La publicidad o promoción al público de medicamentos declarados de venta libre no requiere de autorización previa por parte del Ministerio de Salud y estará sujeta a la fiscalización a posteriori. La propaganda o promoción de los demás medicamentos estará sujeta a la aprobación del Ministerio de Salud.** Esta Defensoría considera que dicha disposición coloca en riesgo a la salud de la población, dado que una publicidad de medicamentos que sea inadecuada puede llegar a producir efectos o lesiones irreversibles en la salud de la población y llamar al engaño al consumidor acerca de las propiedades de un producto, antes de que las autoridades sanitarias puedan adoptar medidas correctivas a tiempo.

b. Derecho a la información a los familiares de los pacientes

Una importante cantidad de denuncias recibidas en este período y, en general, durante muchos años, hacen referencia a la deficiencia y primordialmente a la insuficiencia de información ofrecida a los familiares de un paciente que se encuentra en estado crítico de salud o que ha muerto.

Este es un tema que ha sido ampliamente analizado por esta Defensoría, sobre todo en un caso que se atendió en el cual todos los funcionarios hospitalarios omitieron informar a los padres de un joven quien se encontraba internado en el servicio de cuidados intensivos y que dicha información se produjo varios días después que sobrevino la muerte del paciente.

En la actualidad, la importancia del deber de información a los familiares de un paciente supera el mandato legal para la toma de decisiones en casos de incapacidad del enfermo. La participación activa de la familia en el proceso de salud-enfermedad también debe superar la visión asistencialista del paciente-miembro de familia discapacitado.

Numerosos estudios en Sociología de la Salud y Psicología Social concuerdan en que la participación activa de los familiares en el proceso de salud-enfermedad de un paciente, sobre todo de aquellos que padecen enfermedades crónicas degenerativas, con pronóstico fatal o de difícil recuperación, puede tener un importante efecto terapéutico, tanto como el que puede tener un médico que ofrezca un adecuado trato. Es desde esta perspectiva que la familia juega un papel importante. El proceso salud-enfermedad, como ya se indicara, depende también de la participación de la familia.

Por otra parte, un elemento importante a tomar en cuenta consiste en la especial consideración que se debe tener por el **sufrimiento** de los familiares del paciente, quienes al experimentar sensaciones que van desde la confusión hasta la amenaza de la pérdida de un ser querido, se encuentran y se sienten al margen del proceso de enfermedad que atraviesa un pariente suyo.

En un informe final con recomendaciones, esta Defensoría analizó el tema en cuestión al considerar el proceso de duelo de los familiares de un paciente que agoniza:

"En el caso de examen, la Tanatología, o estudio de la muerte y la agonía ofrece interesantes aportes para sustentar una tesis a favor del derecho de los parientes de reclamar el derecho de haber sido advertidos de lo ocurrido a su hijo.

La muerte es un proceso que no sólo lo atraviesa quien agoniza, sino que también quienes le acompañan en ese momento. En el proceso de muerte, las personas experimentan el sufrimiento inherente ante la inminente pérdida de un ser querido.

"La muerte es siempre muy dura no solamente para la persona que ha muerto sino para los sobrevivientes. En nuestra cultura de paso rápido y de negación, se espera que los sobrevivientes sean valientes, supriman el miedo y tengan éxito en los asuntos de la vida, aunque los sentimientos de pérdida hieran profundamente. Estos sentimientos necesitan ser expresados antes de que los sobrevivientes puedan aceptar lo que ha ocurrido, curar sus heridas y reorganizar sus vidas." (Papalla (Diane) y Wendkos Olds (Sally). Desarrollo Humano. Traducido de la Cuarta Edición de Human Development. McGraw-Hill. México. 1996. Pág 597)

Desde el punto de vista de la psicología y la psiquiatría, la despedida entre los parientes, allegados y quien muere es un proceso dialéctico necesario para ambas partes que permite enfrentar el duelo con mejor resultado que cuando dicho proceso no se produce. Es decir, la ausencia de despedida entre seres queridos ante los procesos de muerte incide en la calidad de muerte del moribundo, en los casos de que se encuentre consciente y en las personas allegadas de frente al proceso de duelo que se genera con posterioridad a la muerte y que ha sido ampliamente descrito por la Psiquiatra Küber-Ross a quien se le atribuye haber despertado el actual interés por la psicología de la muerte y la agonía. (Papalla (Diane) y otra. Ob. cit. Pág. 595)

Se conoce por pena anticipada aquella que experimentan los familiares y amigos de la persona que ha permanecido enferma por largo tiempo con el propósito de prepararse para la muerte, dándoles la oportunidad de experimentar síntomas de dolor aún mientras la persona está todavía viva. En consecuencia, se señala que (...) "esto siempre ayuda a manejar mejor la situación cuando la muerte acontece" (Papalla (Diane) y otra. Ob. cit. Pág. 597)

La despedida permite llevar a cabo una revisión de la vida, consistente en la tendencia natural de la gente mayor a hablar acerca de las personas, los eventos y los sentimientos de los años previos. Esta actuación se ve incrementada de frente al proceso de muerte.

Modernamente, el cuidado -tecnológico- de los que van a morir y de los muertos, que fue una vez un aspecto común de la familia, ahora se ha convertido en una actividad de los profesionales. La gente va a los hospitales a morir.

"Existen en consecuencia algunos convencionalismos que no ayudan en nada a la persona agonizante ni a los que lo rodean que obligan a aislar a los enfermos en hospitales o en instituciones especializadas, lo que hace que rehusen a discutir la condición con los enfermos, a separarse de ellos antes de la muerte haciendo visitas cada vez menos frecuentes y a dejarlos solos para enfrentarse con la inminencia de la muerte." (Papalla (Diane) y otra. Ob. cit. Pág. 591)"⁴⁰

En relación con un caso que trata la misma temática, la Defensoría detectó irregularidades no sólo en la extracción y recepción de corneas en casos de personas fallecidas, sino también en cuanto a la falta de información a los parientes del pariente muerto a quien se extraen las corneas

⁴⁰

Expediente No. 9405-23-99 Oficio: 10287-99- DH Fecha: 8 de diciembre de 1999

*"Paralelo a lo anterior asume importancia para este despacho el **derecho a la información** que se encuentra inmerso en esta problemática. Si bien la ley no establece la obligación legal de comunicar la extracción de órganos a los familiares, estima la Defensoría, que por respeto a los derechos de la personalidad, que sobreviven al fallecido, surge una **obligación moral** de hacerlo. Si bien la preservación de otra vida o la garantía de una mejor calidad de vida para otro habitante pueden constituirse en fundamento legal para no requerir un consentimiento previo y expreso sino presumirlo, ello no obsta para que se garantice el derecho a la información en el sentido de que los parientes tengan conocimiento de que la intervención se ha llevado a cabo.*

Sin duda alguna la pérdida emocional que sufre la familia ... al fallecer un miembro, se vio aumentada cuando es informada por personal de Medicatura Forense de que al cuerpo de su hijo le fueron extraídos ciertos órganos. Los familiares percibieron esta situación como una agresión más infringida a su hijo. Una comunicación de la intervención por ejecutar y el sustento legal que le ampara no constituyen demandas imposibles de cumplir para los prestadores de los servicios de salud.

*Por otra parte a nivel social se evidencia un claro desconocimiento de los alcances y existencia de normativa específica que permite la disposición de órganos de pacientes fallecidos. Estima la Defensoría que es evidente la necesidad de impulsar **campañas de divulgación**, así como de editar **material informativo** acerca de los elementos que contempla la ley para los usuarios de los servicios de salud que permita a los habitantes no sólo crear conciencia social acerca de la demanda de órganos que para fines terapéuticos se requiere, sino también acerca de los derechos y obligaciones que en esta materia aplican. " ⁴¹*

Precisamente, en la actualidad una de las principales causas de reclamos presentados por los pacientes y sus familiares se encuentra en la crisis de la relación médico-paciente.

" Obsta, además, a la cristalización de una relación interpersonal el reduccionismo biológico, materializado por una atención fragmentada y desbordada por la gran cantidad de medidas diagnósticas, interconsultas y derivaciones a que se ven sometidos los pacientes.

El continuo crecimiento y desarrollo de nuevas especialidades y subespecialidades, más el desmesurado apego a la tecnología (tecnolotría), dista cada vez más el médico del paciente, llegando al extremo de la total prescindencia de los mismos actores del acto médico, abriéndole camino a nuevos "imperativos tecnológicos" ⁴²

En resumen, debe tenerse claro que el imperativo tecnológico no podrá suplir a la confianza que genera un vínculo interpersonal, a pesar del desarrollo científico que pretende generar en la población la creencia de curarse donde se disponga de "mas aparatos" tienden a evitar un proceso de muerte inevitable, trayendo consigo tal vez sufrimiento y dolor en el paciente, tal y como lo señala el profesor argentino de Derecho Médico, Dr. Víctor Reinaldi: *" La señalada acción ortotanásica es la opuesta a la configurativa de distanasia o encarnizamiento terapéutico*

⁴¹ Expediente No. 2818-23-97-QJ. Oficio No. DHR- 7695-99 .Fecha: 23 de setiembre de 1999

⁴² Maglio (Ignacio) Prevención de Daños y Abogacía Hospitalaria. Arkhetypo. Primera edición. 1998. Buenos Aires. Argentina. Pag. 99.

que, en vigor de verdad, no prolonga la vida sino que retarda inútilmente la muerte natural y alarga una dolorosa agonía que aunque procure justificarse en la maninada frase según la cual " mientras hay vida, hay esperanza", responde, muchas veces, a inconfesables propósitos lucrativos."⁴³

Además se han detectado casos en los cuales la falta información a los parientes obedece a la omisión de realizar autopsias.

"En casos como el presente donde la causa de la patología no se ha acreditado es que la realización de la autopsia se convierte en un imperativo legal. En suma, tratándose de una muerte, la no ejecución de la autopsia va en detrimento de la sana administración de la justicia, al no permitir aclarar de una manera fehaciente y real las circunstancias que rodearon el caso.

Es importante recordarle a la Administración Sanitaria que en estos supuestos la determinación de la causa de muerte del menor no sólo se traduce en la satisfacción de un derecho que le asiste a su familia de conocer los hechos que generaron el deceso del paciente, sino también una valoración de la atención que se le brindó. No es sólo el establecimiento de la verdad real, sino también la puesta en práctica de medidas que permitan corregir anomalías en la prestación del servicio y que puedan evitar futuras complicaciones en la atención de los pacientes o incluso el acaecimiento de alguna muerte.

Es importante tomar en consideración que la Defensoría ha tenido conocimiento de varias denuncias en las que los habitantes manifiestan su desconocimiento en relación con la causa de muerte de un pariente o conocido y que es lo que lo lleva a establecer la presunción de la existencia de alguna causa de mala praxis profesional en el caso." ⁴⁴

Las mismas reglas operan en los casos que se atiende a una paciente con alguna discapacidad mental. Dada la eventual pérdida de capacidad volitiva y cognitiva del paciente, son aplicables las reglas de la representación que obligan al personal sanitario a brindar toda la información a los familiares del paciente, y en relación con los siguientes tópicos⁴⁵:

- a) El diagnóstico de la enfermedad y su evaluación.
- b) El propósito, el método, la duración probable y los beneficios que se espera obtener del tratamiento propuesto.
- c) Otras alternativas posibles de tratamiento incluidas las menos riesgosas posibles.
- d) Efectos secundarios de la aplicación del tratamiento, riesgos y secuelas, incluidos los derivados de la no intervención.
- e) Conocer al médico que le trata y al responsable de su atención.

Este derecho le asiste a todos los pacientes indistintamente de la patología que presenten, sea ésta de naturaleza física o **mental**, pues responde a la condición de ser humano autónomo y no a la particularidad de una enfermedad.

⁴³ Reinaldi (Victor). ¿ Qué es y qué no es Eutanasia ?. Revista Latinoamericana de Derecho Médico y Medicina Legal. Asociación de Derecho Médico de Costa Rica. Vol 4. Fasc. 2. Diciembre de 1999. Pág. 75.

⁴⁴ Defensoría de los Habitantes. Exp N°1439-23-96, Exp. N°2579-23-98

⁴⁵ Defensoría de los Habitantes. Informe Final con recomendaciones. Expediente N° 9364-23-99

El derecho de información a los familiares de un paciente opera pues en dos sentidos, trae consigo la seguridad de saber qué ocurre con el paciente y otorga la capacidad a la familia de ofrecer todo tipo de apoyo al enfermo, quien espera fundamentalmente comprensión y soporte.

En relación con este último punto debe quedar claro que la determinación de informar a los parientes se determina en cada caso particular. Sin embargo, habrá obligación de informar a los contactos sexuales de los pacientes con infección por VIH/sida conforme lo señala la Ley General del VIH/SIDA. (vid artículos).

c. Derecho a la información en situaciones específicas

En otros casos, la Defensoría ha señalado que en las situaciones de emergencias médicas, el deber de informar no desaparece. En los casos de urgencia calificadas, tal y como lo ha señalado anteriormente esta Defensoría, los cuales se caracterizan por la inminencia de la situación a atender, el compromiso grave de la vida o la integridad, la precisión de hacerlo en el menor tiempo posible, la posible precariedad de los medios y la necesidad de la continuidad de la asistencia, el deber de comunicación con las personas no desaparece, sobre todo, por razones humanitarias y de consideración.⁴⁶

Si bien es cierto la urgencia no permite demoras por la probabilidad de ocasionar lesiones irreversibles o existir peligro de muerte, si el paciente se encuentra en estado consciente, nada impide que se le informe acerca de las medidas diagnósticas y terapéuticas que se practicarán.

Aún en caso en que la vida del paciente peligre se establece como principio que debe mantenerse una comunicación adecuada con el paciente, así como recabar el consentimiento informado siempre que ello sea posible.

Uno de los casos en los cuales se pone más de manifiesto el derecho que ejercen algunos pacientes a rechazar un tratamiento como parte del desarrollo de la autonomía de la voluntad y el derecho a la información es el de los pacientes *Testigos de Jehová* quienes no aceptan la transfusión de sangre. Sin embargo, debe quedar claro que existen más circunstancias que las relacionadas con la libertad de culto que dan derecho a una persona a no recibir sangre, como es por ejemplo el temor a una infección por el *virus de la inmunodeficiencia humana (VIH)*

Conforme con un estudio realizado en el Hospital México en 1995⁴⁷, para la transfusión de sangre se requiere de no sólo un manejo adecuado del paciente, quien debe contar con la información adecuada acerca de los beneficios y riesgos de la transfusión de sangre, sino también se destaca la importancia del *consentimiento informado* por parte del receptor de la sangre, salvo en los casos de emergencias médicas en los cuales, la posibilidad del estado de inconsciencia del paciente o el peligro de muerte o lesión irreversible justifiquen la no aplicación de dicho requisito.

Es también criterio de esta Defensoría que la información a la mujer sobre sus derechos en salud es uno de los más importantes y quizás uno de los más olvidados en el ámbito hospitalario.

En cuanto al empleo del formulario del consentimiento informado la Defensoría ha planteado que este documento debe constar, como se señaló antes, en aquellos procedimientos invasivos, aquellos procedimientos diagnósticos o terapéuticos que supongan riesgos e

⁴⁶ Defensoría de los Habitantes. Informe Final con recomendaciones. Expediente N° 7665-23-98

⁴⁷ Expediente No. 7740-23-98 QJ. Oficio No. DHR- 01660-00. Fecha: 29 de febrero de 2000

inconvenientes, notorios y previsibles, no inherentes a la actuación clínica y que repercuten de manera importante en la vida cotidiana.⁴⁸

A este respecto, se ha señalado que complementar el formulario que la C.C.S.S. denomina "**AUTORIZACION Y EXONERACION DE RESPONSABILIDAD PARA TRATAMIENTOS Y PROCEDIMIENTOS MEDICOS Y QUIRURGICOS**" no basta para los propósitos del ejercicio del derecho a la información a un paciente. La Defensoría considera que dicho documento no contiene ninguna indicación acerca de las circunstancias del acto como la fecha, hora, los nombres de los testigos y, los más importante no se indica qué información se le ofrece al paciente.

Independientemente de que dicho formulario se encuentre lleno, éste no contiene los requerimientos del derecho a la información y no desarrolla las exigencias del consentimiento informado, por lo tanto no constituye prueba fehaciente de que a los pacientes se les brinde información y que se recoja en éste el consentimiento requerido para los distintos tipos de intervención médica que se pueden producir durante un internamiento.

Finalmente se ha señalado que los médicos no pueden mediante este tipo de formularios exonerarse de ninguna responsabilidad civil o penal y que el consentimiento informado no es un elemento que libera a los trabajadores de la salud de responder por los casos de negligencia, imprudencia o impericia, dado que el derecho a la información al paciente no guarda relación alguna con la responsabilidad penal del ejercicio de la Medicina.

d. Satisfacción del derecho a la información, más allá del enfoque clínico

La Defensoría tramitó el caso de una señora que después del alumbramiento acaecido en su casa de habitación⁴⁹, se presentó ante un hospital del sistema de seguridad social para recibir atención médica urgente. Según indicó la paciente, el niño falleció y del hospital fue trasladado a la Medicatura Forense, sin que se le entregara nunca el cuerpo del menor.

Se logró acreditar que el error fue producto de un manejo inadecuado de los datos de ingreso y egreso del bebé y ante la inacción de ambas instituciones de brindar un mejor servicio público que colaborara en la satisfacción del interés particular de una madre, que no sólo había visto fallecer a su hijo, sino también desconocía las razones del deceso y el destino de los restos del menor, pues nunca se le hizo entrega del cuerpo. Se demanda en este caso una mayor acuciosidad del funcionario que atiende la queja de la madre, a fin de que a partir de una relación de datos y fechas, se permitiera concluir quien era el menor y el lugar donde se encontraba éste enterrado.

Acreditó una vez más la Defensoría la violación del **derecho a la información** y que trasciende al proceso de atención médica de un paciente, para abarcar aspectos de índole emocional, como podría ser el duelo de una madre. El conocimiento por parte de la madre sobre el destino del cuerpo de su hijo y las causas de muerte son elementos básicos que deben existir en este tipo de servicio público y que no fueron satisfechos a raíz de la confusión que se presentó en relación con los datos consignados del menor.

Existe por tanto, la necesidad permanente en los centros de salud y todas las instancias de servicio público de perfeccionar los métodos y canales de información incorporando la

⁴⁸ Expediente No. 7740-23-98 QJ. Oficio No. DHR- 01660-00 Fecha: 29 de febrero de 2000

⁴⁹ Defensoría de los Habitantes, Exp # 9405-23-99

consideración de requerimientos afectivos de los pacientes y sus familiares para sobrellevar las consecuencias de las necesidades que los hacen llegar a estas instancias.

En casos como el indicado, estos requerimientos se potencializan dado que la madre sufre la pérdida de su hijo, desconociendo las implicaciones que lo llevan al deceso y el lugar donde éste fue enterrado, dado el extravío del cuerpo. Ello no sólo reviste una obligación moral del servidor público sino también una garantía de derechos humanos.

e. Derecho a la información sobre los procedimientos:

El derecho a la información que le asiste a los pacientes⁵⁰ no se circunscribe únicamente al proceso de atención en salud meramente clínico, sino también a todos aquellos trámites, procedimientos y acciones que como parte del proceso de atención médica, deba realizar el asegurado con el fin de obtener los beneficios y las prestaciones que garantiza la seguridad social.

No es deber del paciente **conocer de oficio**, los procedimientos para acceder al sistema, es más bien deber de la Administración y de los funcionarios públicos que laboran en ella. Brindarle la información necesaria que le permita conocer el "cómo, dónde y con quién" debe realizar sus trámites para satisfacer sus pretensiones.

Es deber del médico que brinda la atención indicar cuáles son los procedimientos que deben ejecutarse para obtener satisfacción de los derechos. Bajo este supuesto la Administración no puede alegar desconocimiento por parte del habitante, por cuanto, el deber de informar es del funcionario público que conoce los trámites internos que se realizan en la institución, razón por la cual debe indicar al usuario, no sólo mediante la consulta directa con el médico quien debe asesorar al habitante, sino también a través de mecanismos públicos de difusión de información, como podrían ser afiches, volantes u otros; mediante los cuales en forma masiva se oriente a los pacientes.

8. Acatamiento a las recomendaciones de los informes finales

De los 14 casos del período de análisis del presente informe, la Defensoría de los Habitantes detectó problemas de comunicación e información a los usuarios, donde se destaca que si bien el personal de salud ha acogido la recomendación planteada y cita al paciente o a sus familiares y ofrece información personal de modo que se responde a las preguntas que les son planteadas, en otros casos, la respuesta a esta Defensoría no ha sido satisfactoria.

En este sentido merece la pena destacar dos informes recibidos en respuesta a recomendaciones planteadas por esta Defensoría:

En respuesta a una solicitud de ofrecer información a una paciente, la Dirección Médica del Hospital San Juan de Dios señala que *" respetuosamente debo señalar que esta acción sería totalmente extemporánea (1 año después) y contraproducente, pues considero que nadie puede convencer al familiar de la muerte de su pariente y menos un año después. Además un paciente adulto de 43 años en plenas condiciones mentales de conciencia y juicio como se anota en el expediente dos días antes de su fallecimiento, tiene todo el derecho y la necesidad de conocer su estado de gravedad, situación que se le explicó exhaustivamente, por lo que asumo que sus*

⁵⁰ Defensoría de los Habitantes, Informe Final con recomendaciones. Expediente # 9295-23-99

familiares incluyendo su madre, deben haber conocido lo crítico del estado. Además esta Dirección Médica ha estado siempre con las puertas abiertas a cualquier consulta, cosa que no se hizo, pero si la Sra. (...) lo desea, con mucho gusto le podría atender en cuanto me solicite una cita "

En criterio de esta Defensoría, el derecho a la información a los familiares no prescribe ni pierde vigencia luego de un año de muerto un pariente. Como Derecho Humano que es el derecho a la información puede y debe ser reclamado en cualquier momento, con lo cual están las autoridades hospitalarias en la obligación de proveerla. Resulta inaceptable asumir que por que la información fue suministrada al paciente, éste a su vez la transmitió a sus familiares. Varios factores pueden interferir para que ello no ocurra, uno de ellos consiste en las limitaciones que han sido conocidas en algunos casos para que los familiares cuenten con libre acceso a los hospitales para visitar a sus familiares. En general, la experiencia demuestra que los familiares no son informados o son informados de forma insuficiente.

Finalmente, en otro supuesto se respondió que "*una vez analizada la situación presentada en el caso de la señora (...) y según la información contenida en el expediente clínico a su nombre, se encuentra que dicha paciente no consulta en este hospital ni en la Clínica Marcial Rodríguez Conejo desde el año 1996*"

El hecho de que un paciente no haya consultado a un centro de salud no es impedimento para informarle, esto es que debiera ser requisito estar enfermo y visitar un centro de salud para ser informado. En este tipo de casos, los hospitales o clínicas deben solicitar apoyo a los centros de salud del primer nivel de atención e incluso a otras autoridades locales como los gobiernos locales, las asociaciones de vecinos, las Juntas de Salud y la policía municipal.

9. Conclusiones

Garantizar la satisfacción del derecho a la información constituye un ejercicio que visualiza una serie de beneficios, que pueden ser vistos desde varias perspectivas:

- Perspectiva del paciente.

1.- Tener acceso a la información se constituye en la garantía de satisfacción de un derecho que le asiste al paciente por su condición de ser humano autónomo e independiente, con capacidad para la toma de decisiones.

2.- Una vez que el paciente tiene acceso a la información de su proceso de atención médica, se convierte en un partícipe activo del proceso de recuperación. Informado de la importancia de realizarse oportunamente los exámenes diagnósticos, seguir puntualmente un tratamiento, entre otros; puede significar el resultado exitoso en el restablecimiento de la salud del paciente.

- Perspectiva Institucional

1.- El ejercicio del deber de información a los usuarios de servicios de salud no sólo beneficiaría la salud de las personas, sino que además influiría de manera positiva sobre la satisfacción del usuario quien quedaría agradecido con un trato digno y una información personalizada y completa.

2.- Además, el ejercicio de dicha obligación evitaría denuncias ante las Contralorías de Servicios de los hospitales, las instancias judiciales y esta Defensoría, lo cual redundaría en evitar la producción de costos tangibles e intangibles tanto para los hospitales como para las instancias de

protección de derechos fundamentales, como esta Defensoría, que muchas veces han asumido el deber de información de los resultados de una intervención en salud a los pacientes, obligación que es competencia de los prestatarios de los servicios.

- Perspectiva del personal de salud

1.- A partir del ejercicio del deber de información, el personal médico se garantiza una disminución considerable de las demandas planteadas por mala praxis profesional. Esta Defensoría ha acreditado que gran cantidad de denuncias obedecen a omisiones del personal médico en la relación médico-paciente o al desconocimiento por parte del paciente y/o sus familiares acerca de los pormenores que resultaron del proceso de atención médica y no necesariamente a una negligencia técnica propiamente dicha.

2.- Es importante destacar que la prestación del servicio de salud con una visión integral que contempla valoraciones tanto del aspecto clínico, como el ético y emocional se traducen en una prestación exitosa del servicio.

Es importante en ese sentido que las autoridades hospitalarias consideren en su quehacer, las siguientes recomendaciones:

- a) Prestar mayor importancia al derecho a la información, educando tanto a la población sana mediante el desarrollo de campañas de promoción de salud y prevención de las enfermedades como a las pacientes que solicitan atención médica en los centros de salud.
- b) Ponerse en práctica procedimientos de consentimiento informado según cada especialidad médica.
- c) Permitir un mayor acceso de los pacientes a sus expedientes clínicos siendo éste el documento por excelencia que consigna físicamente todo el proceso de atención médica del paciente.
- d) Que el personal asistencial conozca las responsabilidades en las que incurre frente al paciente y a la Administración como resultado de la inobservancia del deber de información.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que los resultados que brindan las investigaciones realizadas constituyen un insumo importante para la Administración Sanitaria, a fin de corregir las anomalías que puedan estar afectando la prestación del servicio de salud. El deber irrenunciable de acatar las recomendaciones emitidas garantiza no sólo el cumplimiento de una obligación constituida legalmente, sino también el respeto y la garantía de defensa de los derechos humanos de los habitantes.

CAPITULO 4

INFORME DE GESTION

A. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA

1. Departamento de Recursos Humanos

En cumplimiento de lo estipulado por el Código de Trabajo, la Defensoría de los Habitantes procedió a la contratación de un Técnico en Salud Ocupacional, el cual asumió la función de encargado de esta unidad. A este funcionario se le asignó prioritariamente la responsabilidad de evaluar las condiciones de seguridad ocupacional de la nueve sede que construye la Institución en Barrio México.

Por su parte, se realizaron ajustes a la Relación de Puestos, buscando su adaptación a las necesidades institucionales para garantizar a los funcionarios una remuneración acorde con sus responsabilidades.

Se recibieron diecinueve estudiantes con el objeto de que éstos llevaran a cabo su trabajo comunal: cinco estudiantes del Liceo de Pavas (20 horas cada uno); tres estudiantes del Colegio Los Ángeles (30 horas cada uno); cuatro estudiantes del Colegio Bilingüe San Judas Tadeo (30 horas cada uno); y siete estudiantes universitarios (150 horas cada uno). Los estudiantes de colegio apoyaron en labores de oficina y los estudiantes universitarios apoyaron las funciones de la Dirección de Admisibilidad.

Además, se realizaron los trámites administrativos para la asignación y utilización de una coetilla en la Relación de Puestos para hacer efectiva la obligación establecida en la Ley Nº 7935 y cubrir un sobresueldo por disponibilidad de algunos de los funcionarios de la Defensoría, cumpliendo con la obligación de brindar protección a la población adulta mayor durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año.

2. Departamento de Proveduría y Servicios Generales

Se iniciaron los trámites para proceder con la contratación de los servicios de limpieza de la nueve sede de la Defensoría de los Habitantes.

Como parte del proceso de construcción y traslado al nuevo edificio, se realizaron las siguientes actividades:

- Se gestionó ante el Instituto Costarricense de Electricidad la disposición de líneas telefónicas para brindar un servicio adecuado, logrando la instalación de un distrito telefónico en la propiedad. Adicionalmente se hizo la petición de que se le diera a la Defensoría una línea directa para que los funcionarios y funcionarias de la Institución tuvieran acceso al servicio de internet, logrando incorporar a la Defensoría dentro del plan piloto de internet a velocidad que tiene el Instituto Costarricense de Electricidad.

- Se contrataron los servicios para la limpieza del costado sur del terreno, que incluyó demolición de paredes y disposición de desechos sólidos.
- Se gestionó ante la Compañía Nacional de Fuerza y Luz la construcción de pedestal y bóveda para montaje de transformador y canalización de la red e instalación de líneas de alto voltaje.
- Se gestionó ante el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados la conexión para evacuación de aguas negras y pluviales.
- Se actualizó el inventario de activos fijos para identificar claramente la asignación de estos por funcionarios, de manera que facilite el traslado al nuevo edificio.
- Se iniciaron los trámites para la contratación de una empresa de mudanza con el objeto de preparar lo necesario para el traslado a las nuevas instalaciones.

3. Departamento de Archivo y Correspondencia

La Dirección de Archivo Nacional aprobó la segunda y última parte de la Tabla de Plazos de Conservación y Eliminación de Documentos.

Se ha trabajado en la organización e inventario de las Consultas Inadmisibles y Notas de Cierre de Admisibilidad correspondientes al periodo 1993 - 1999, con el objeto de proceder a su eliminación de acuerdo con la Tabla de Plazos de Conservación y Eliminación de Documentos. A la fecha de cierre del informe se han organizado e inventariado un total de 1,298 consultas inadmisibles y 4,175 notas de cierre.

El Departamento de Archivo y Correspondencia recibió los archivos de gestión de la Licenciada Sandra Pizsk Feinzilber y del Licenciado Rolando Vega Robert, con el objeto de organizar y custodiar los mismos.

Como parte de las previsiones para el traslado de la Defensoría, se contrató el servicio de apartado postal en Barrio México, asignándose el # 686-1005. Durante el presente año se mantendrá el apartado 1240-1007 en el edificio Centro Colón. Sobre el cambio de apartado ya se ha informado a las diferentes direcciones y áreas de la Defensoría para que se incorpore el nuevo número en todos los oficios que salgan de la Institución.

El Departamento de Archivo y Correspondencia se encarga de atender a las personas interesadas en obtener información relacionada con la Institución y otro material bibliográfico (estudiantes principalmente), para lo cual, y con el propósito de brindarles un servicio eficiente, el personal de esta área se ha dado a la tarea de preparar carpetas con información sobre la Defensoría y otros temas de derechos humanos.

4. Departamento de Informática

La labor del Departamento de Informática durante este período se ha centrado en el diseño y planteamiento de necesidades para la topología de la red local de datos del nuevo edificio. Se ha aprovechado esta coyuntura para optar por un modelo de red que le permita a los profesionales de

la institución contar con un canal de comunicaciones amplio, donde los tiempos de respuesta de las aplicaciones que se utilizan sean significativamente rápidos.

En este periodo se hicieron las gestiones correspondientes para comprar 7 switchs con 24 puertos de 100Mbps y un puerto adicional de 1000Mbps, y un switch principal de 12 puertos de 1000Mbps para interconectar los otros switchs.

Con esta configuración se va a tener una red de alta velocidad con un backbone GigaBit Ethernet en fibra óptica, donde cada módulo del edificio va a estar segmentado por un switch FastEthernet, para lograr como resultado final una red LAN proyectada a las necesidades futuras de la Institución. Dentro de estas necesidades el ancho de banda propuesto permite resolver tráfico de datos, voz y video por lo que en un futuro muy próximo los planes tecnológicos de la Institución van a ir orientados hacia esta tendencia.

Aunado a lo anterior, en los últimos días del primer cuatrimestre la Defensoría logró ser parte del plan piloto que se está gestando para la implementación de Internet en líneas de alta velocidad, con lo que se obtuvo una línea dedicada de 256Kbps. Una vez conectada la línea dedicada, se procedió a la configuración de un servidor que administrara esta línea y se puso el servicio de acceso a Internet a todos los usuarios de la red local de datos por medio de un servidor Proxy, herramienta para la cual se contaba con su respectiva licencia. Conjuntamente con la implementación de este servicio, se ha elaborado y se está impartiendo un plan de capacitación en Internet para aquellos usuarios que así lo requieren.

La incorporación de Internet como complemento de las herramientas de trabajo que se tienen, ha dado a los funcionarios de la Defensoría la posibilidad de abrir nuevos horizontes en el proceso de investigación y opciones más amplias para comunicarse con especialistas de determinada temática en cualquier parte del mundo.

El siguiente paso en este proceso de apertura a Internet es la conformación del dominio de la Institución que nos permitirá contar con un web site propio y cuentas de correo para cada funcionario. Más adelante, apoyados en este dominio se diseñará vía Internet facilidades a los habitantes del país para que hagan llegar sus denuncias y den seguimiento a sus casos.

En el campo del software se ha hecho patente la necesidad de contratar la actualización de la Base de Datos del Sistema de Defensa. Aunque se tienen las licencias de software actualizadas, no se ha procedido a su instalación por cuanto el código fuente de los programas de este Sistema debe ser cuidadosamente modificado para que soporte la versión actualizada de la Base de Datos. Además, como parte del soporte a este Sistema es necesario para el año entrante tramitar la adquisición de un servidor más actualizado que dé abasto a la demanda de los usuarios. Dentro de las características que este servidor está la inclusión de un arreglo de discos, tipo R5, que permita manejar solventemente el tamaño y la tasa de crecimiento de la base de datos.

En lo que se refiere a los Sistemas Administrativos, la empresa Exactus ha procedido a actualizar las versiones por lo que ahora la Institución tiene software actualizado que contempla las últimas mejoras que la empresa contratada ha desarrollado en sus productos, todo montado sobre una base de datos SQL Server 7.0, licencia que se había adquirido el año pasado, con miras a actualizar la versión del software de Exactus.

En el Departamento de Informática se incorporó un funcionario destinado a labores de análisis y desarrollo de aplicaciones, el que se encuentra elaborando un portafolio de necesidades de automatización que se irá desarrollando conforme a su prioridad.

5. Departamento Financiero – Contable

Seguidamente se presenta el informe contable y presupuestario de la Institución al 30 de abril del 2001.

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA		
BALANCE GENERAL		
AL 30 DE ABRIL DEL 2001		
ACTIVOS		
ACTIVO CIRCULANTE		
	21,761,159.4	
CAJA Y BANCOS	2	
	165,991,346.	
INVERSIONES PROGRAMA 808	25	
	13,158,867.9	
INVERSIONES PROGRAMA 805	2	
	35,163,170.7	
INVERSIONES PROGRAMA 806	0	
SUELDOS POR REINTEGRAR	2,399,716.01	
	49,651,485.7	
TRANSF. DE GOB. POR COBRAR	8	
OTRAS CUENTAS POR COBRAR	5,982,516.15	
EXISTENCIAS EN BODEGA	7,034,197.08	
INTERESES POR COBRAR	4,030,892.94	
TOTAL ACTIVO CIRCULANTE		305,173,352.25
ACTIVO FIJO		
	177,671,416.	
MAQUINARIA Y EQUIPO	63	
CONSTRUCCIONES EN PROCESO	330,815,200.	
EDIFICIO	00	
	147,000,000.	
TERRENOS	00	
TOTAL ACTIVO FIJO		655,486,616.63
		-99,166,363.79
DEPRECIACION ACUMULADA		
OTROS ACTIVOS		
DEPOSITOS POR DERECHO	1,355,600.00	
TOTAL OTROS ACTIVOS		1,355,600.00
TOTAL ACTIVO		862,849,205.09
PASIVO Y ERARIO		
PASIVO CIRCULANTE		
	18,572,262.7	
CUENTA POR PAGAR A INST. PUBLICAS	1	
RETENCIONES POR PAGAR	2,512,572.51	
	36,434,524.2	
OTRAS CUENTAS POR PAGAR	1	
INGRESOS DIFERIDOS	43,251,877.7	

	2	
COMPROMISOS PENDIENTES	104,569,522.96	
TOTAL PASIVO CIRCULANTE		205,340,760.11
<i>OTROS PASIVOS</i>		
DEPOSITOS DE GARANTIA POR DEVOLVER	0.00	
TOTAL OTROS PASIVOS		0.00
TOTAL PASIVO		205,340,760.11
ERARIO		
ERARIO O PATRIMONIO	566,260,589.09	
1		
EXEDENTE DE INGRESOS/EGRESOS AÑO ACTUAL	91,247,855.89	
TOTAL ERARIO		657,508,444.98
TOTAL PASIVO Y ERARIO		862,849,205.09

Defensoría de los Habitantes de la República
 REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA 2001
 PROGRAMA 805 Unidades Móviles
 AL 30 DE ABRIL DEL 2001

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
30	Sueldo adicional	205,505.90	205,505.90	0.00
80	Servicios especiales	1,868,880.50	1,868,880.50	0.00
112	Información y publicidad	538,528.70	0.01	0.00
174	Manten. y Repar. Maquin. y Equ	137,264.70	125,077.46	0.00
199	Otros servicios no personales	172,811.90	172,811.90	0.00
232	Productos de Papel y Cartón	520,834.35	0.01	0.00
660	Contrib. Patronal a la C.C.S.S	282,281.45	282,281.45	83,191.70
733	Aportes a Organismos Financ.	11,129.60	11,129.60	2,581.70
31	Salario Escolar	436,635.10	436,635.10	280,945.40
814	Amort. cuentas pend. ejer. ant	6,593.00	6,593.00	0.00
780	Aportes a Organismos Internac.	0.00	7,318,354.96	7,318,354.96
Totales		4,180,465.20	10,427,269.89	7,685,073.76

Defensoría de los Habitantes de la República
 REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA 2001
 PROGRAMA 806 Unidades Móviles
 AL 30 DE ABRIL DEL 2001

Sub

P	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
30	Sueldo adicional	242,388.75	1,542,388.75	13,688.25
31	Salario Escolar	565,887.90	1,845,887.90	388,03
60	Sobresueldos	369,748.85	369,748.85	87,183.80
80	Servicios especiales	1,409,020.10	17,059,020.10	4,721,369.15
102	Alquiler de Edif. y Terrenos	120,460.00	120,460.00	0.00
104	Alquiler de equipo electrónico	199,637.55	54,362.55	0.00
106	Otros alquileres	137,450.00	137,450.00	0.00
112	Información y publicidad	1,358,310.20	358,310.20	0.00
114	Impresión, Encuadernac. y otr.	5,907,789.08	11,405,489.58	1,592,261.00
132	Gastos de viaje en el exterior	952,750.00	452,750.00	0.00
134	Gastos viaje dentro del país	3,770,325.40	3,770,325.40	566,705.00
142	Transporte de o/p el exterior	1,348,943.00	1,076,093.00	9,540.00
144	Transportes dentro del país	586,717.50	586,717.50	183,645.00
162	Consultorías	15,523,057.50	7,586,355.50	4,036,500.00
172	Manten. y Repar. Mobil. y Eq.	221,755.90	221,755.90	31,600.00
174	Manten. y Repar. Maquin. y Eq.	3,286,492.15	1,286,492.15	1,202,198.00
199	Otros servicios no personales	5,493,174.90	11,405,816.20	1,464,556.00
202	Gasolina	1,038,920.00	1,038,920.00	0.00
214	Otros Productos Químicos	1,506,747.40	1,506,747.40	119,504.00
220	Textiles y Vestuarios	353,205.00	353,205.00	40,112.55
232	Productos de Papel y Cartón	1,167,446.51	681,746.51	168,746.00
234	Impresos y otros	767,610.00	317,610.00	281,568.75
240	Productos Alimenticios	20,000.00	20,000.00	0.00
259	Otros materiales de construc.	63,362.00	63,362.00	0.00
270	Repuestos	60,212.00	60,212.00	0.00
282	Útiles y materiales de oficina	1,225,716.20	425,716.20	1,887.10
286	Otros Utiles y Mater. Específ.	52,100.00	52,100.00	0.00
290	Artículos y gastos p/ recepc.	2,137,618.50	1,054,868.50	0.00
299	Otros materiales y suministros	263,020.55	113,020.55	36,329.00
310	Equipos y mobiliario de ofic.	718,731.75	718,731.75	1,130,794.95
320	Equipo Médico y de Laboratorio	11,000.00	11,000.00	0.00
330	Equipo de Transporte	514,786.00	514,786.00	0.00
340	Equipo para comunicaciones	1,340,732.40	540,732.40	0.00
350	Equipo Educacional	846,500.00	36,500.00	0.00
390	Equipos varios	149,444.00	43,844.00	0.00
602	Prestaciones Legales	719,091.65	2,319,091.65	21,910.00
606	Premios	1,533,281.80	1,533,281.80	0.00
660	Contrib. Patronal a la C.C.S.S	319,588.65	2,689,788.65	582,184.25

667 C.C.S.S.	273,450.00	273,450.00	8,970.30
668 C.C.S.S	273,450.00	273,450.00	17,941.20
733 Aportes a Organismos Financ.	12,983.65	97,633.65	16,284.15
780 Aportes a Organismos Internac.	0.00	12,764.33	12,764.33

Totales	56,862,906.84	74,031,985.97	16,736,273.93
---------	---------------	---------------	---------------

Defensoría de los Habitantes de la República
 REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA 2001
 PROGRAMA 808 Unidades Móviles
 AL 30 DE ABRIL DEL 2001

Sub p	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
		524,471,000.0	524,471,000.0	
0	Sueldos para cargos fijos	0	0	189,415,036.85
30	Sueldo adicional	47,815,000.00	47,815,000.00	0.00
31	Salario Escolar	43,456,000.00	43,456,000.00	35,582,855.90
60	Sobresueldos	2,180,000.00	2,180,000.00	447,965.75
70	Gastos de Representación	491,000.00	491,000.00	0.00
80	Servicios especiales	3,200,000.00	3,200,000.00	1,692,820.00
90	Otros servicios personales	250,000.00	250,000.00	0.00
102	Alquiler de Edif. y Terrenos	12,500,000.00	12,500,000.00	6,227,100.00
104	Alquiler de equipo electrónico	1,300,000.00	500,000.00	75,000.00
106	Otros alquileres	850,000.00	350,000.00	0.00
112	Información y publicidad	1,166,500.00	1,166,500.00	658,515.00
114	Impresión, Encuadernac. y otr.	6,415,000.00	6,415,000.00	299,186.00
122	Telecomunicaciones	7,980,000.00	7,980,000.00	73,279.10
124	Servicio de correos	3,207,500.00	2,707,500.00	241,425.00
126	Energía eléctrica	2,660,000.00	2,660,000.00	1,263,626.00
128	Otros servicios públicos	968,000.00	968,000.00	17,853.00
132	Gastos de viaje en el exterior	1,962,000.00	1,962,000.00	0.00
134	Gastos de viaje dentro del país	2,660,000.00	2,660,000.00	61,275.00
142	Transporte de o/p el exterior	1,635,000.00	1,635,000.00	0.00
144	Transportes dentro del país	2,770,000.00	2,770,000.00	0.00
150	Seguros	7,580,000.00	7,580,000.00	4,333,762.00
162	Consultorías	2,000,000.00	2,000,000.00	335,000.00
172	Manten. y Repar. Mobil. y Eq.	2,333,000.00	2,333,000.00	124,613.75
	Manten. y Repar. Maquin. y			
174	Eq.	2,333,000.00	2,333,000.00	461,175.55
182	Manten. y Repar. de Edificios	2,300,000.00	2,300,000.00	883,945.60
190	Servicios Aduaneros	220,000.00	220,000.00	0.00
199	Otros servicios no personales	11,000,000.00	11,000,000.00	4,409,126.85
202	Gasolina	4,080,000.00	4,080,000.00	0.00
204	Diesel	815,000.00	515,000.00	0.00

Otros Combust. Grasas y			
206 Lubric	230,000.00	230,000.00	0.00
212 Medicinas	244,000.00	244,000.00	0.00
214 Otros Productos Químicos	3,745,000.00	3,745,000.00	1,609,806.00
220 Textiles y Vestuarios	571,000.00	571,000.00	85,512.00
232 Productos de Papel y Cartón	2,675,000.00	2,475,000.00	861,038.35
234 Impresos y otros	2,012,000.00	1,512,000.00	442,090.00
240 Productos Alimenticios	465,000.00	465,000.00	129,005.00
252 Cemento	150,000.00	150,000.00	0.00
254 Produc. Metal. p/ la Construc.	550,000.00	550,000.00	0.00
258 Madera	300,000.00	300,000.00	0.00
259 Otros materiales de construc.	1,050,000.00	550,000.00	0.00
260 Instrum., Herramient. y otros	435,000.00	435,000.00	0.00
270 Repuestos	2,500,000.00	2,500,000.00	442,388.30
282 Útiles y materiales de oficina	1,750,000.00	1,750,000.00	53,798.50
284 Útiles y materiales de limpiez	290,000.00	290,000.00	0.00
286 Otros Útiles y Mater. Específ.	2,040,000.00	1,540,000.00	92,695.00
290 Artículos y gastos para recepc	1,280,000.00	1,280,000.00	1,109,787.05
299 Otros materiales y suministros	1,050,000.00	850,000.00	0.00
310 Equipos y mobiliario de ofic.	5,250,000.00	5,250,000.00	0.00
Equipo Médico y de			
320 Laboratorio	290,000.00	290,000.00	0.00
330 Equipo de Transporte	2,000,000.00	2,000,000.00	0.00
340 Equipo para comunicaciones	1,070,000.00	1,070,000.00	0.00
350 Equipo Educacional	580,000.00	580,000.00	0.00
390 Equipos varios	1,160,000.00	1,160,000.00	0.00
510 Edificios	60,000,000.00	60,000,000.00	2,481,450.00
602 Prestaciones Legales	5,000,000.00	9,650,000.00	7,918,292.50
Ayud. Econ. según Prog. Cap.			
603 A	820,000.00	820,000.00	0.00
604 Becas	700,000.00	300,000.00	40,000.00
606 Premios	580,000.00	330,000.00	0.00
660 Contrib. Patronal a la C.C.S.S	80,340,000.00	80,340,000.00	13,811,362.15
661 Contribución Estatal a la C.C.	2,870,000.00	2,870,000.00	0.00
664 Transf. a Inst. Pub. Descentr.	1,000,000.00	1,000,000.00	1,000,000.00
667 Aport. Patr. oblig. Pens. Comp	7,173,000.00	7,173,000.00	776.50
668 Aport. Patr. Fond. Cap. Labor.	4,782,000.00	4,782,000.00	1,553.00
680 Progr. de las Nac. Un. para el	3,424,000.00	3,424,000.00	0.00
733 Aportes a Organismos Financ.	2,870,000.00	2,870,000.00	571,560.25
<hr/>			
	901,844,000.0	901,844,000.0	
Totales	0	0	277,254,675.95

Defensoría de los Habitantes de la República
 REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA 2001
 PROGRAMA 809 Unidades Móviles
 AL 30 DE ABRIL DEL 2001

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
182	Mantenimiento y Repar. Edific.	0.00	17,061,000.00	0.00
144	Transporte dentro del país	0.00	1,500,000.00	0.00
199	Otros servicios no personales	0.00	750,000.00	67,000.00
310	Equipo y mobiliario de oficina	0.00	15,300,000.00	0.00
330	Equipo de transporte	0.00	6,282,878.57	0.00
Totales		0.00	40,893,878.57	67,000.00

Defensoría de los Habitantes de la República
 REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA 2001
 PROGRAMA 809 Unidades Móviles
 AL 30 DE ABRIL DEL 2001

ubp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
0	Sueldos para cargos fijos	448,410,000.00	448,410,000.00	426,869,527.10
30	Sueldo adicional	40,894,495.00	40,894,495.00	37,847,374.85
31	Salario escolar	36,385,945.00	30,518,868.40	30,184,673.05
60	Sobresueldos	2,180,000.00	2,180,000.00	1,998,730.75
70	Gastos de representación	490,560.00	490,560.00	231,991.10
80	Servicios especiales	2,997,500.00	5,997,500.00	3,122,635.15
90	Otros servicios personales	272,500.00	272,500.00	136,600.00
102	Alquiler de edificios y terrenos	19,000,000.00	17,923,950.00	17,839,800.00
104	Alquiler de equipo 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	2,520,818.40
114	Impresión, encuadernación y otros	5,995,000.00	11,879,100.00	9,084,623.50
122	Telecomunicaciones	7,458,000.00	8,658,000.00	7,041,630.70
124	Servicio de correos	2,997,500.00	1,997,500.00	1,847,080.00
126	Energía eléctrica	2,486,000.00	3,936,000.00	3,563,450.00
128	Otros servicios públicos	904,627.00	604,627.00	477,971.50
132	Gastos de viaje en el exterior	1,962,000.00	1,162,000.00	648,223.60

134	Gastos de viaje dentro del país	2,488,000.00	2,183,800.00	1,928,469.20
142	Transportes de o para el exterior	1,635,000.00	750,000.00	380,472.25
144	Transportes dentro del país	2,589,840.00	539,840.00	444,405.00
150	Seguros	7,085,000.00	6,785,000.00	6,324,251.00
162	Consultorías	10,676,133.00	22,243,209.60	19,151,577.65
172	Mant. y rep. de mob. y eq. de ofic.	2,180,000.00	1,680,000.00	1,550,675.50
174	Mant. y rep. de maq. y equipo	2,180,000.00	2,180,000.00	1,051,399.95
182	Mant. y rep. de edificios	2,507,000.00	-	-
190	Servicios aduaneros	218,000.00	18,000.00	-
199	Otros servicios no personales	1,800,000.00	6,672,450.00	4,293,747.00
202	Gasolina	3,815,000.00	2,815,000.00	2,813,294.30
204	Diesel	763,000.00	50,000.00	7,000.00
206	Otros combust. grasas y lubric.	218,000.00	68,000.00	13,654.00
212	Medicinas	228,900.00	278,900.00	189,420.55
214	Otros productos químicos	3,500,000.00	3,500,000.00	3,212,144.51
220	Textiles y vestuarios	534,100.00	734,100.00	148,585.40
232	Productos de papel y cartón	2,500,000.00	3,200,000.00	2,477,347.25
234	Impresos y otros	1,880,250.00	1,348,000.00	1,196,352.60
240	Productos alimenticios	436,000.00	836,000.00	792,815.65
252	Cemento	185,300.00	5,300.00	-
254	Productos de metal para la constr.	545,000.00	50,000.00	27,153.45
258	Madera	299,750.00	49,750.00	20,462.00
259	Otros materiales de construcción	1,013,700.00	463,700.00	314,741.15
260	Instrumentos, herramientas y otros	409,000.00	259,000.00	33,731.60
270	Repuestos	2,260,000.00	660,000.00	556,734.05
282	Útiles y materiales de oficina	1,635,000.00	1,235,000.00	886,038.20
284	Útiles y material de limpieza	272,500.00	172,500.00	157,539.30
286	Otros útiles y mater. específicos	1,907,500.00	707,500.00	706,446.15
290	Artículos y gastos para recep.	1,199,000.00	1,899,000.00	1,355,918.70
299	Otros materiales y suministros	981,000.00	489,000.00	487,510.45
310	Equipo y mobiliario de	4,905,000.00	5,405,000.00	5,087,516.65

oficina			
Equipo médico y de laboratorio	272,000.00	72,000.00	-
320			
Equipo de transportes	-	1,250,000.00	-
330			
Equipo para comunicaciones	1,000,000.00	750,000.00	456,979.50
340			
Equipo educacional	545,000.00	145,000.00	-
350			
Equipos varios	1,090,000.00	690,000.00	165,112.50
390			
Edificios	40,000,000.00	40,000,000.00	28,285,200.00
510			
Prestaciones legales	8,000,000.00	650,000.00	410,473.35
602			
Ayud. econ. según progr. cap. apren	762,898.00	412,898.00	247,192.00
603			
Becas	654,000.00	154,000.00	72,000.00
604			
Premios	545,000.00	545,000.00	-
606			
Contribución patronal a la C.C.S.S.	68,702,102.00	68,702,102.00	64,349,840.80
660			
Contribución estatal a la C.C.S.S.	2,454,000.00	2,454,000.00	-
661			
Transf. A Inst. Pub. Descentralizadas	-	800,000.00	800,000.00
664			
Cuotas a organismos intern. mund.	3,200,000.00	3,045,900.00	3,045,900.00
680			
Cuotas a Orga. Sist. Interam.	-	241,250.00	241,250.00
681			
Aportes a organismos financieros	2,454,000.00	2,454,000.00	2,290,290.90
733			
Amort. cuent. pend. ejerc. anter.		0.00	530,200.00
814			
Totales	768,132,000.00	768,132,000.00	699,942,810.16

B. CONSULTA A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El 21 de marzo del 2001 venció el plazo para el cual fue nombrada la entonces Defensora de los Habitantes.

Como es del conocimiento general, para esa fecha aún no había sido nombrado el nuevo Defensor o Defensora de las Habitantes, por lo que el entonces Defensor Adjunto asumió como Defensor en funciones.

De acuerdo con informaciones difundidas en diferentes medios de comunicación colectiva, el nombramiento del nuevo Defensor (a) de los Habitantes no parecía vislumbrarse de manera que el 17 de abril se tomó la decisión de consultar a la Procuraduría General de la República, en su carácter de órgano superior consultivo técnico-jurídico de la Administración Pública, su criterio en torno a la representación de la Defensoría de los Habitantes si al vencimiento del plazo del

nombramiento del Defensor Adjunto, la Asamblea Legislativa no había nombrado al titular de la institución.

Previamente, la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Defensoría de los Habitantes rindió su dictamen y concluyó que correspondería al Defensor Adjunto asumir la condición de Defensor de los Habitantes en funciones hasta tanto la Asamblea Legislativa no nombrara al titular de la institución. Si bien el acuerdo de nombramiento establecía que el nombramiento de aquél regía del 13 de mayo de 1999 al 12 de mayo del 2001, se debería entender automáticamente prorrogado por mandato legal hasta el efectivo nombramiento del Defensor (a). Fundamentó su criterio en la disposición legal que señala al Defensor (a) Adjunto (a) como sustituto del Defensor (a) de los Habitantes en sus ausencias temporales, de modo que se interpretó que la indefinición de la Asamblea Legislativa en el nombramiento del titular se debería equiparar a una ausencia temporal del titular.

No obstante, el Defensor de los Habitantes en funciones se apartó del criterio externado por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la institución, por considerar que el nombramiento de la persona que represente a la Defensoría en caso de que no se haya designado su titular al 12 de mayo, debería ser competencia de la Asamblea Legislativa.

El pasado 3 de mayo se pronunció la Procuraduría General de la República quien no obstante reconocer las ventajas que conllevaría la aplicación de la tesis doctrinal denominada "*prorrogatio*", en un caso como el presente en que a ambos jerarcas se les vencería el nombramiento, hizo hincapié en los riesgos o situaciones de peligro, no sólo para el buen ejercicio de la función administrativa sino para la institucionalidad del país, los cuales deben ser evitados.

Por el contrario, la Procuraduría sostuvo el argumento de que se estaría frente a un cese inmediato de un funcionario debido al cumplimiento del plazo para el cual fue nombrado como Defensor Adjunto, por lo que, al vencer el término de vigencia de su investidura, estaría imposibilitado de ejercer la competencia. En este sentido, la Ley General de la Administración Pública exige un acto válido y eficaz de investidura para que el funcionario pueda ejercer la competencia, de manera que la función corresponde a la persona física titular del órgano. Así las cosas, es evidente la omisión legal para solucionar el punto quedando acéfala la institución en el eventual caso de que concurriera la hipótesis planteada. No obstante, aclaró la Procuraduría que los funcionarios de los distintos departamentos o dependencias continuarían ejerciendo las funciones administrativas que conllevan sus cargos, de acuerdo con las disposiciones internas o la distribución de funciones establecidas por órdenes o circulares.

En síntesis, señaló el órgano técnico jurídico que, al vencer el plazo para el cual fue nombrado el Defensor Adjunto, éste cesaría en sus funciones y, de no haberse nombrado al Defensor de los Habitantes, ello no implicaría una prórroga automática de su nombramiento hasta la designación del titular. Asimismo, refirió que mientras no se nombrara al jerarca, la Defensoría de los Habitantes carecería de representación.

Ante la inminencia de una situación extraordinaria y la necesidad de garantizar a los habitantes la continuidad en el servicio brindado, días previos al 12 de mayo se procedió a reformar el Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes de la República, reforma que entró en vigencia el 11 de mayo cuando fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta. Se estableció que en caso de vacancia de los cargos de Defensor (a) y Defensor (a) Adjunto (a) de los Habitantes, el Consejo de Directores asumiría la coordinación de todas aquellas funciones atribuidas expresamente a la Defensoría de los Habitantes con la única salvedad de las que sean exclusivas del jerarca en razón de la magistratura de influencia. Una Secretaría Técnica a cargo del Despacho elaboraría la agenda, tomaría las correspondientes actas y se encargaría de la comunicación y la ejecución de los acuerdos adoptados en el Consejo de Directores.

Asimismo, se establecieron una serie de disposiciones transitorias. Se encargó al Director Administrativo y al Jefe de Recursos Humanos, previa autorización del Consejo de Directores, para que atendieran los procesos de emisión y firma de acciones de personal para nombramientos interinos; y al Director Administrativo conjuntamente con el Jefe de Proveeduría, atender los procesos de adjudicación y contratación administrativa de bienes y servicios por montos limitados a los establecidos en la compra directa.

Por otra parte, se ampliaron las atribuciones de las Direcciones de Defensa para la investigación y preparación de los informes finales, atención de consultas y emisión de criterios como también para realizar actividades de promoción y divulgación, entre otras cosas.

Un mes después del vencimiento del nombramiento en el cargo del Defensor Adjunto de los Habitantes, y ante el vacío en la jerarquía institucional, las medidas han surtido sus efectos y la labor de la institución no ha cesado sino que ha continuado sirviendo a los habitantes en defensa de sus derechos e intereses. Obviamente, la función propia de la Defensoría de los Habitantes, cual es el ejercicio de la magistratura de influencia, se ha interrumpido en razón de las circunstancias actuales.

C. ESTADISTICAS

El informe estadístico de la gestión de la Defensoría de los Habitantes de la República durante el período que abarca desde el 1º de mayo del 2000 al 30 de abril del año 2001 se presenta en este apartado.

Es preciso señalar que la estadística tiene por su naturaleza misma un enfoque meramente cuantitativo lo que impide derivar en todos sus extremos elementos de valoración cualitativa. Es decir, se basa en números sobre la cantidad de asuntos sometidos a los procedimientos de defensa, lo cual no refleja en su dimensión la relevancia de los casos, el nivel de profundización que tuvo cada investigación o la cantidad de habitantes involucrados y que podrían beneficiarse directamente con los resultados.

1. Terminología

Para que se tenga una correcta interpretación de los resultados estadísticos, resulta conveniente definir alguna terminología que se utiliza en este aparte, que permitirá establecer diferencias entre los distintos procedimientos de defensa que se utilizan en la Defensoría.

Los procesos de defensa que se siguen en la Defensoría se identifican de la siguiente forma:

- Expedientes
- Investigaciones de Oficio
- Consultas
- Oposiciones a Solicitudes de Ajuste Tarifario

El significado y características de cada uno de ellos se presenta a continuación.

- **Consulta:** Es toda solicitud de orientación o ayuda que plantean los habitantes para enfrentar problemas o conflictos de muy variada naturaleza. Las consultas se pueden referir a problemas dentro del Sector Público que posteriormente pueden convertirse o no en expedientes, dependiendo de su naturaleza y de los aspectos que señala la Ley de la Defensoría de los Habitantes. También las consultas pueden estar referidas a asuntos del Sector Privado en cuyo caso no son admisibles. Sin embargo, en estos casos la Defensoría brinda información a la persona sobre los trámites que puede realizar, facilitándole determinadas gestiones o remitiéndola a alguna organización -gubernamental o no- que pueda ayudarle a resolver el problema.
- **Expediente :** Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un(a) habitante por actos u omisiones del Sector Público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría. Constituye uno de los elementos de mayor importancia en materia de defensa de los derechos e intereses de los habitantes porque en general su trámite implica la solicitud de informes a las instituciones respecto a las quejas y denuncias recibidas contra ellas, la solicitud de asesoría a órganos técnicos como los institutos de investigaciones de las diversas universidades y la realización de las visitas y reuniones que resulten necesarias en cada caso, para dar lugar a un informe final que en muchos casos contiene recomendaciones para las instituciones y habitantes. Este procedimiento de trámite de quejas y denuncias satisface en una alta proporción la expectativa del habitante al poner el asunto en conocimiento de la Defensoría.
- **Investigación de Oficio:** Es toda investigación que se inicie por disposición o autorización del Despacho de los Defensores en materias de competencia de la Defensoría. Estas investigaciones se tramitan con el mismo procedimiento establecido para los expedientes.
- **Oposición a Solicitudes de Ajuste Tarifario a Servicios Públicos:** Es la oposición formal que realiza la Defensoría en las Audiencias Públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos con el fin de resolver las solicitudes de aumento tarifario de los servicios públicos.

2. Datos Estadísticos del Período Mayo del 2000 a Abril del 2001

a. Consultas

En el período que va del 1° de mayo del 2000 al 30 de abril del 2001 se recibieron en la Defensoría de los Habitantes 19,787 consultas.

Como se dijo al inicio de este aparte las consultas pueden estar referidas a asuntos del Sector Público (67%) o del Sector Privado (33%). Si se refieren a asuntos del Sector Público pueden convertirse en expedientes siempre y cuando cumplan con los aspectos que señala la Ley de la Defensoría de los Habitantes y que resultan ser alrededor de 1,600 casos al año. Si se relacionan con asuntos del Sector Privado ninguna puede convertirse en expediente, también de acuerdo con la citada Ley. No obstante, para las consultas que no aplican para convertirse en expediente la Defensoría realiza uno o varias de las gestiones que se enumeran a continuación:

- 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

i.- Consultas por Mes de Ingreso

El número de consultas por mes de ingreso a la Defensoría se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N° 1.1
Consultas Abiertas por Mes
Mayo 2000-Abril 2001

Año	Mes	Número de Consultas Abiertas
2000	Mayo	2065
	Junio	2000
	Julio	1798
	Agosto	1755
	Setiembre	1456
	Octubre	1698
	Noviembre	1624
	Diciembre	1167
2001	Enero	1691
	Febrero	1667
	Marzo	1730
	Abril	1136
TOTAL		19787

ii.- Consultas por Forma de Recepción

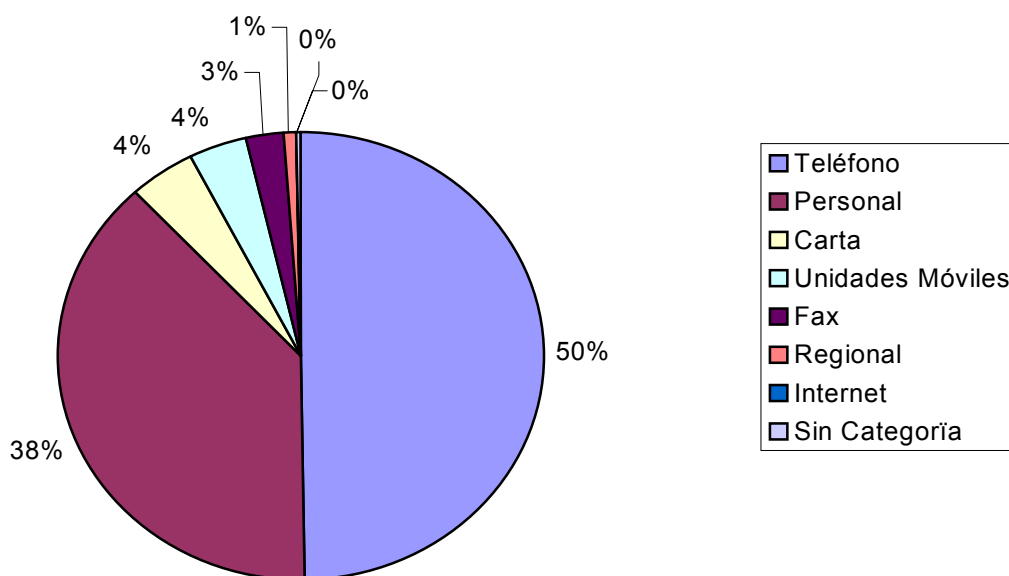
Las consultas por forma de recepción se presentan en la tabla 1.2

Tabla N° 1.2

Consultas por Forma de Recepción (1° de mayo del 2000 al 30 de abril del 2001)

FORMA DE RECEPCION	NUMERO DE EXPEDIENTES
Teléfono	9851
Personal	7595
Carta	843
Unidades Móviles	774
Fax	509
Regional	150
Internet	24
Sin Categoría	41
TOTAL	19787

**Figura 1.2. Consultas por Forma de Recepción
-1° de mayo del 2000 al 30 de abril del 2001-**



Según se nota en la tabla y gráfico anteriores las forma de recepción por teléfono alcanza el 50% del total de consultas en tanto que la presentación personal alcanzó el 38% en este período.

b. Expedientes

Tal como se dispone en la Ley de la Defensoría de los Habitantes, la totalidad de los expedientes se relacionan con actuaciones u omisiones dentro del Sector Público.

i. Número de Expedientes Abiertos en el Período

Un total de 1544 expedientes se abrieron en este período de análisis que va desde el 1° de mayo del 2000 al 30 de abril del año 2001.

El número de expedientes abiertos por mes se muestra en la tabla siguiente:

Tabla N° 1.3
Expedientes Abiertos por Mes

Mayo 2000-Abril 2001

Año	Mes	Número de Expedientes Abiertos
2000	Mayo	123
	Junio	163
	Julio	169
	Agosto	156
	Setiembre	131
	Octubre	144
	Noviembre	159
	Diciembre	99
2001	Enero	80
	Febrero	115
	Marzo	112
	Abril	93
TOTAL		1544

ii. Número de Expedientes Abiertos en el Período por Dirección de Defensa

Los expedientes se asignan a las diferentes Direcciones de Defensa de acuerdo con la tipología de queja o denuncia a la que pertenece cada uno de ellos. Así, los 1544 expedientes ingresados en el período de análisis se distribuyen entre las Direcciones de Defensa, de la siguiente manera:

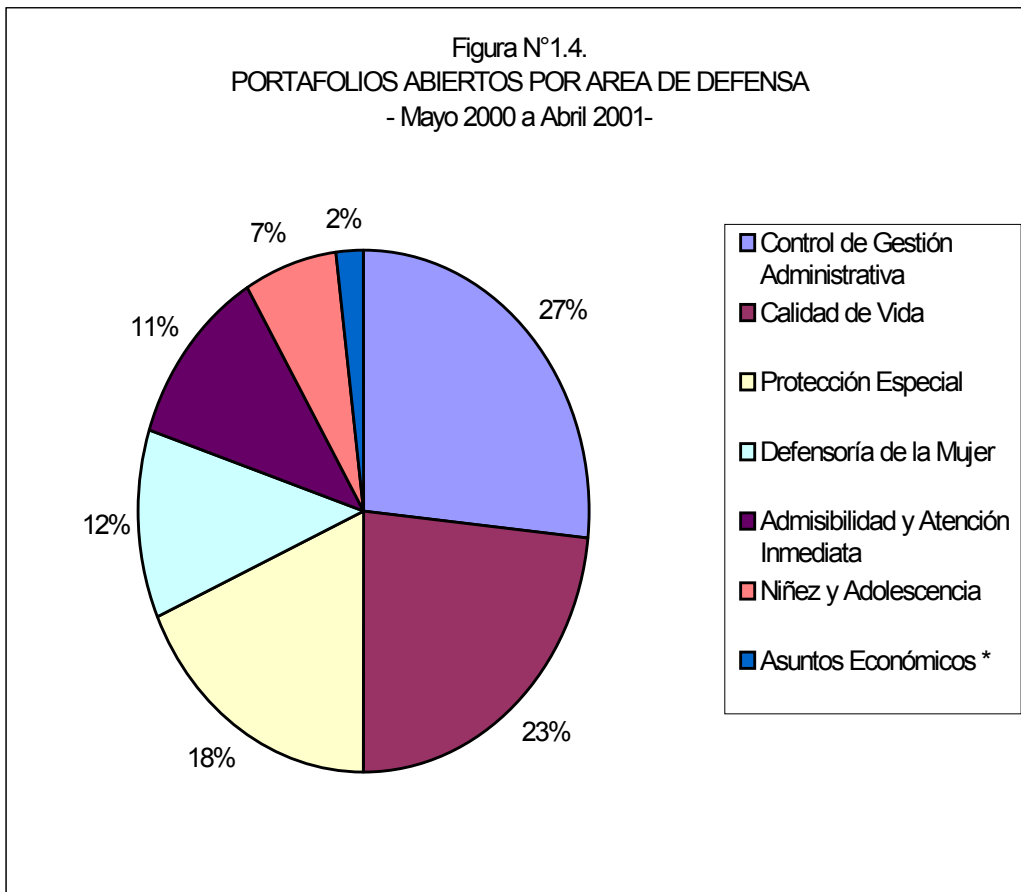
Tabla N° 1.4

**Número de Expedientes Abiertos por Area de Atención
(1° de mayo del 2000 al 30 de abril del 2001)**

AREA	NUMERO DE EXPEDIENTES
Control de Gestión Administrativa	413
Calidad de Vida	357
Protección Especial	284
Defensoría de la Mujer	184
Admisibilidad y Atención Inmediata	173
Niñez y Adolescencia	103
Asuntos Económicos *	30
TOTAL	1544

* La Dirección de Asuntos Económicos tiene su principal volumen de operación en Oposiciones a Solicitudes de Ajuste Tarifario a Servicios Públicos.

Figura N°1.4.
 PORTAFOLIOS ABIERTOS POR AREA DE DEFENSA
 - Mayo 2000 a Abril 2001-



El mayor porcentaje de los expedientes ingresados corresponde a la Dirección de Control de Gestión Administrativa con un 27% del total, seguida muy de cerca por la Dirección de Calidad de Vida que muestra un 23%, de manera que dos de las siete áreas alcanzan en conjunto el 50% de los expedientes ingresados en el período a esta Defensoría.

En el otro 50% se encuentran las Direcciones de Protección Especial (18%), Defensoría de la Mujer (12%), Admisibilidad y Atención Inmediata (11%), Dirección de Niñez y Adolescencia (7%) y Dirección de Asuntos Económicos (2%)

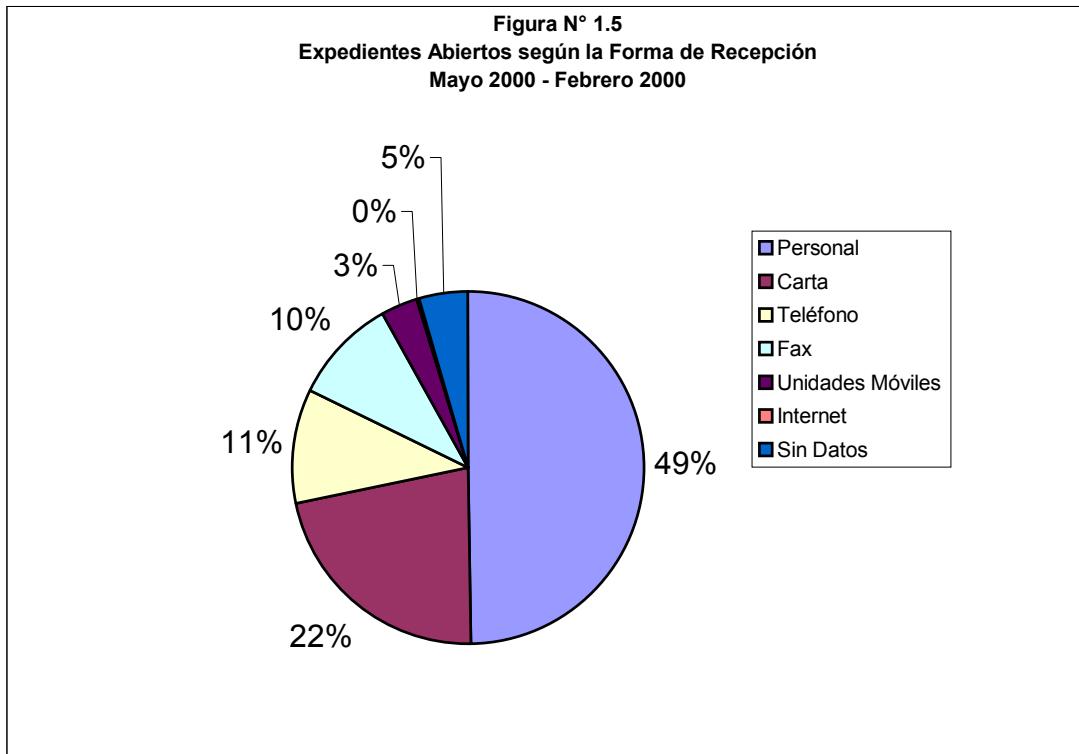
iii. Expedientes Abiertos por Forma de Recepción

La tabla que sigue presenta los 1544 expedientes abiertos en el período distribuidos de acuerdo con la forma de recepción.

Tabla N° 1.5

**Número de Expedientes Abiertos por Forma de Recepción
(1° de mayo del 2000 al 30 de abril del 2001)**

FORMA DE RECEPCION	NUMERO DE EXPEDIENTES
Personal	768
Carta	338
Teléfono	163
Fax	150
Proyecto de Promoción y Divulgación	51
Internet	4
Sin Datos	70
TOTAL	1544



Sin duda, la presentación de quejas en forma personal resulta con mucho la más importante al alcanzar casi un 50% del número de expedientes abiertos en el período, seguida de la presentación por medio de carta que alcanzó un 22%, por medio del teléfono un 11% y por fax un 10%.

iv. Expedientes Abiertos por Derecho Específico Denunciado

De acuerdo con el derecho específico con base en el cual se denuncia el incumplimiento del Sector Público por parte de los habitantes, los expedientes abiertos en este período se distribuyen de la siguiente manera:

Tabla N° 1.6

**Número de Expedientes Abiertos por Derecho Específico Denunciado
(1° de mayo de 2000 al 30 de Abril del 2001)**

Derecho Específico	N° Expedientes
Derecho a la Ciudadanía	1
Derecho a la Constitución y Protección de la Familia	18
Derecho a la Documentación Personal	12
Derecho a la Educación	63
Derecho a la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos	355
Derecho a la Integridad Personal	160
Derecho a la Justicia	116
Derecho a la Legalidad	14
Derecho a la Libertad Personal	12
Derecho a la Privacidad Personal	7
Derecho a la Propiedad	22
Derecho a la Protección Especial	50
Derecho a la Salud	115
Derecho a la Seguridad Ciudadana	27
Derecho a la Seguridad Social	21
Derecho a la Vida	8
Derecho a los Beneficios de la Cultura	2
Derecho a un Ambiente Sano	241
Derecho a Vivienda Digna	40
Derecho al Debido Proceso	18
Derecho al Ejercicio de la Libertad de Culto	2
Derecho al Ejercicio de la Libertad de Reunión	1
Derecho al ejercicio de la Libertad de Tránsito	1
Derecho al Trabajo y Estabilidad en el Empleo	56
Derecho de Petición y Pronta Respuesta	173
Derechos de la Personalidad	2
Total	1544

Se puede notar del cuadro anterior que los cinco temas específicos Derecho a la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos, Derecho a un Ambiente Sano, Derecho de Petición y Pronta Respuesta, Derecho a la Integridad Personal, Derecho a la Justicia y Derecho a la Salud y que constituyen el 19% del total de temas en que se clasifican las denuncias, contienen el 75% de las quejas recibidas desde el 1° de mayo del 2000 y hasta el 30 de abril del 2001.

v. Expedientes Abiertos por Entidad Denunciada

Las instituciones del Sector Público que fueron denunciadas un mayor número de veces en las quejas presentadas entre el 1° de mayo del 2000 y el 30 de abril del 2001 son las siguientes :

Tabla N° 1.7

**Instituciones Denunciadas con Mayor Número de Expedientes
(1° de mayo de 2000 al 30 de Abril del 2001)**

Institución Denunciada	N° Expedientes
Municipalidades	323
Ministerio de Salud	203
Caja Costarricense de Seguro Social	159
Ministerio de Seguridad Pública	125
Ministerio de Educación	123
TOTAL	933

vi. Expedientes Cerrados en el Período

El cierre de expedientes se realiza tanto sobre expedientes cuya apertura se dio dentro del período como sobre expedientes abiertos en períodos anteriores.

Es necesario hacer la aclaración de que en julio de 1999 se migró a un nuevo sistema informático, el cual por aspectos de registro muestra algunos problemas en lo que se refiere a los expedientes cerrados y otras variables. Por ese motivo resultó necesario completar la información de expedientes cerrados con base en los reportes que mensualmente presentan al Despacho las Direcciones de Defensa.

Hecha la anterior aclaración y bajo ese procedimiento se tiene que dentro del período 2000-2001 se cerraron un total de 2325 expedientes lo cual constituye un incremento del 18% sobre los 1964 que se cerraron en el período anterior 1999-2000, el cual a su vez registró un aumento del 36% sobre el período 1998-1999.

El detalle de expedientes cerrados por mes es el siguiente:

Tabla N° 1.8

Expedientes Cerrados por Mes

Mayo 2000-Abril 2001

Año	Mes	Número de Expedientes Cerrados	
2000	Mayo	200	
	Junio	190	
	Julio	210	
	Agosto	213	
	Setiembre	247	
	Octubre	196	
	Noviembre	194	
	Diciembre	156	
	2001	Enero	174
		Febrero	137
		Marzo	186
		Abril	222
TOTAL		2325	

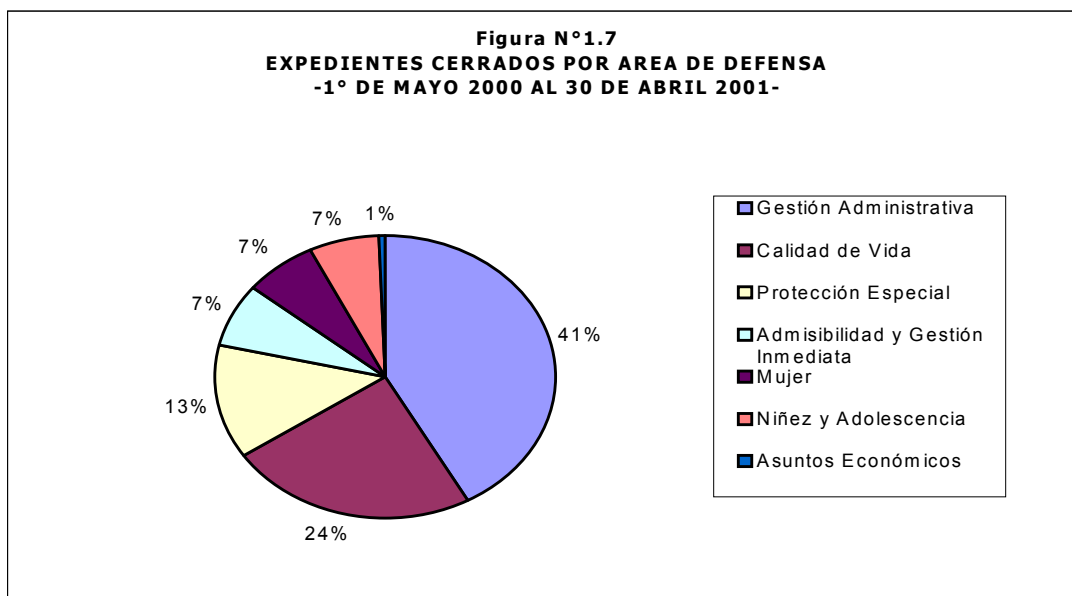
vii. Número de Expedientes Cerrados en el Período por Dirección de Defensa

Los 2325 expedientes cerrados en el período 2000-2001 se distribuyen por Dirección de Defensa de la siguiente manera:

Tabla N° 1.9

Número de Expedientes Cerrados por Área de Defensa (1° de mayo de 1999 al 30 de abril del 2000)

AREA	EXPEDIENTES CERRADOS
Control de Gestión Administrativa	974
Calidad de Vida	550
Protección Especial	303
Admisibilidad y Atención Inmediata	169
Defensoría de la Mujer	159
Niñez y Adolescencia	158
Asuntos Económicos	12
TOTAL	2325



Los expedientes tramitados por la Dirección de Admisibilidad y Defensa Inmediata se refieren a denuncias por omisión de respuesta de parte de las instituciones y la consecuente infracción al derecho de petición y pronta respuesta.

c. Investigaciones de Oficio

En el período 2000-2001 se abrieron en la Defensoría veintitrés investigaciones de oficio con el fin de analizar a profundidad problemas de impacto general.

Algunas de las investigaciones de oficio tienen que ver, por ejemplo, con el análisis de la actuación de las autoridades del Hospital Roberto Chacón Paut en relación con el embarazo de una paciente mientras se encontraba bajo la custodia de ese nosocomio; análisis de los hechos ocurridos en el Hogar de Ancianos de Tilarán con motivo del siniestro ocurrido el 19 de julio del año 2000; investigación con respecto a aparentes anomalías en la Caja Costarricense de Seguro Social en trámites de contratación de servicios profesionales en el Hospital México; investigación acerca de las exploraciones petroleras de una empresa en territorios marinos sobre la costa caribeña con peligro de afectar a las tortugas marinas en el área de Tortuguero; investigación de tres muertes ocurridas en el Hospital México; investigación de una posible subdosificación de mujeres en los servicios de radioterapia de la Caja Costarricense de Seguro Social; e investigación de una cantidad considerable de denuncias en relación con facturaciones por acceso a los servicios 900.

d. Audiencias Públicas de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

El análisis de las solicitudes de ajuste tarifario a los Servicios Públicos y las respectivas oposiciones que la ley le autoriza realizar a la Defensoría de los Habitantes constituyen un ámbito importante de trabajo. En ellas se conocen solicitudes de aumento tarifario de los servicios de agua, teléfono, electricidad, combustibles y transporte público para citar sólo algunos de ellos. En el ejercicio 2000-2001 la Defensoría presentó lo siguiente:

AUDIENCIAS PUBLICAS DE JUNIO 2000 A ABRIL 2001

Tema	Mes	Gestión realizada
Normativa Eléctrica	Junio	Oposición
Aumento general buses	Junio	Oposición
Normativa telefónica	Julio	Observaciones
Tarifas Generación Privada	Julio	Informe
FENACOTAXI	Julio	Oposición
Acueducto Cartago	Agosto	Oposición
Alcantarillado Goicoechea	Agosto	Oposición
Electricidad Coopesantos	Octubre	Informe
Alumbrado Público	Octubre	Informe
Correos de Costa Rica	Noviembre	Oposición
Sistema 911	Diciembre	Observaciones
Acueductos y Alcantarillados	Diciembre	Observaciones
Telecomunicaciones 1	Diciembre	Observaciones
Alumbrado público ICE	Enero	Oposición
Transmisión ICE	Enero	Oposición
Distribución ICE	Enero	Oposición
Alumbrado público CNFL	Enero	Informe
Electricidad CNFL	Enero	Informe
Telecomunicaciones 2	Enero	Oposición
Alcantarillado ESPH	Enero	Oposición

Conexión y Reconexión ESPH	Enero	Oposición
Alumbrado Público ESPH	Enero	Informe
Ordinario RECOPE	Enero	Observaciones
Margen comercia. Combustibles	Enero	Informe
JASEC	Febrero	Oposición
Margen comercialización LPG	Febrero	Oposición
Acueducto ESPH	Febrero	Oposición
FENACOTAXI	Febrero	Oposición
Solicitudes individuales de buses		
Rutas 360, 9,11,8	Setiembre	Informe
Rutas 206, 282	Noviembre	Informe
Ruta 737	Noviembre	Informe
Ruta 10	Diciembre	Oposición
Ruta 366	Marzo	Informe
Ruta 447	Marzo	Informe
Ruta 200	Abril	Informe